محمود شريف بسيوني
محمد هلال

الجمهورية الثانية في مصر

دار الشروق

الجمهورية الثانية في مصر

الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني

الأستاذ محمد هلال

تصميم الغلاف: عمرو الكفراوي

الطبعة الأولى ٢٠١٢

تصنيف الكتاب: دراسة قانونية سياسية

© دار الشروق

٨ شارع سيبويه المصري
مدينة نصر ـ القاهرة ـ مصر
تليفون: ٢٤٠٢٣٣٩٩
www.shorouk.com

رقم الإيداع ١٧٣٨١/ ٢٠١٢
ISBN 978-977-09-3176-9

الجمهورية الثانية
في مصر

الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني

أستاذ القانون والرئيس الفخري لمعهد القانون الدولي لحقوق الإنسان بكلية الحقوق جامعة دي بول في شيكاجو بالولايات المتحدة، ورئيس المعهد العالي للدراسات العليا في العلوم الجنائية بسيراكوزا بإيطاليا، والرئيس الفخري للجمعية الدولية للقانون الجنائي في باريس.

الأستاذ محمد هلال

باحث ومحاضر بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة

دار الشروق

إهــداء

نهدي هذا العمل المتواضع

إلى أرواح من ضحوا على مر العصور بكل غال ونفيس
من أجل مصر الحرة الأبية،

وإلى كل من قاوم مستعمرا آثما وحارب معتديا غاشما

وضحَّى لإسقاط مستبد فاسد.

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١٥

أولاً: فصل تمهيدي: أسباب سقوط النظام ٢٣

(أ) تمهيد وتقسيم ٢٣

(ب) المبحث الأول: الأسباب السياسية الهيكلية لسقوط النظام ٢٧

١- موت السياسة في مصر ٢٧

٢- ضبابية خلافة الرئيس ومشروع التوريث ٣٣

٣- إفساد السياسة بزواج المال والسلطة ٣٥

٤- استمرار البحث عن حلول أمنية لمشكلات سياسية واجتماعية... ٣٦

٥- احتكار الحكم وتوغل الدولة الأبوية ٣٧

(ج) المبحث الثاني: قهر الفقر وغياب التنمية الشاملة وشيوع الفساد ٤٠

(د) المبحث الثالث: استباحة الحقوق وإهدار الكرامة الإنسانية ٥١

(هـ) البحث الرابع: ثورتا المعلومات والأفكار ٦٠

(و) المبحث الخامس: تراجع دور السياسة الخارجية المصرية ٦٣

(ز) المبحث السادس: فتيل الثورة ٦٦

(ح) ختام الفصل التمهيدي: إسدال ستار الجمهورية الأولى ٧٣

ثانيًا: الفصل الثاني: ركائز الجمهورية الثانية ٧٧

توطئة ٧٧

(أ) تقديم: الفترة الانتقالية والمرحلة التأسيسية ٨٠

(ب) تقسيم الركائز الثلاث للجمهورية الثانية: الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان ٨٤

(ج) المبحث الأول: الديمقراطية ٨٦

١- تعريف الديمقراطية ٨٦

٢- حول الجانب الموضوعي للديمقراطية ٩٠

٣- الديمقراطية بورصة للأفكار ٩١

٤- الحقوق والحريات اللازمة للديمقراطية ٩١

٥- ثقافة الديمقراطية ٩٣

٦- حول الجانب الإجرائي للديمقراطية ٩٧

٧- السلطات العامة ونظام الحكم ٩٧

٨- الانتخابات واختيار الشعب لحاكمه ١٠٦

٩- النظام الانتخابي ١١٠

١٠- الأحزاب السياسية ١١٤

١١- حرية الرأي والإعلام المسئول ١١٦

١٢- المجتمع المدني ١٢٢

١٣- أجهزة الخدمة المدنية المحترفة والمحايدة ١٢٧

١٤- الديمقراطية أهم ركائز الجمهورية الثانية ١٣١

(د) المبحث الثاني: سيادة القانون ١٣٣
١- تعريف سيادة القانون ١٣٣
٢- الجانب الشكلي لسيادة القانون ١٣٤
٣- الجانب الموضوعي لسيادة القانون ١٤٥
(هـ) المبحث الثالث: حقوق الإنسان ١٤٨
١- الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان ١٤٩
٢- الديمقراطية وحقوق الإنسان ١٥٣
(و) المبحث الرابع: العلاقة التكاملية بين الركائز الثلاث
للجمهورية الثانية ١٥٨
(ز) المبحث الخامس: الدستور والجمهورية الثانية ١٦٦

ثالثًا: الفصل الثالث: التطور السياسي والدستوري في مصر ١٦٩
(أ) المبحث الأول: الدساتير المصرية قبل عام ١٩٢٣ ..... ١٧٠
١- نظام الحكم قبل عام ١٨٦٦ ١٧٠
٢- بداية الحياة الدستورية في مصر: اللائحة التأسيسية لعام ١٨٦٦... ١٧٤
(ب) المبحث الثاني: الدساتير المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ ..... ١٨٢
١- استقلال مصر ودستور ١٩٢٣ ..... ١٨٢
٢- دستور ١٩٣٠ ..... ١٩١
٣- تقييم التجربة الدستورية المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ ..... ١٩٤
(ج) المبحث الثالث: الدساتير المصرية من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١ ..... ٢٠٧
١- قيام ثورة ١٩٥٢ ..... ٢٠٨
٢- مشروع دستور ١٩٥٤ ..... ٢١١
٣- دساتير ١٩٥٢-١٩٧١ ..... ٢٢٣

رابعًا: الفصل الرابع: الدستور المصري والانتقال من الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية ٢٣١

(أ) مقدمة وشرح للمنهجية ٢٣١

(ب) المبحث الأول: النظام الدستوري المصري القائم بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ..... ٢٣٣

(ج) المبحث الثاني: دستور ١٩٧١: ظروف النشأة وطريقة الإعداد ٢٤٩

١- الفرع الأول: ظروف وضع دستور ١٩٧١ ..... ٢٥٠

٢- الفرع الثاني: أسلوب وضع دستور ١٩٧١ ..... ٢٥٤

٣- الفرع الثالث: مسمى دستور ١٩٧١ ..... ٢٥٨

(د) المبحث الثالث: الباب الأول من دستور ١٩٧١: الدولة ٢٥٩

١- الفرع الأول: شكل الدولة ٢٥٩

٢- الفرع الثاني: دور الدين في الدولة ٢٦١

٣- الفرع الثالث: آليات العمل السياسي ٢٧١

(هـ) المبحث الرابع: الباب الثاني من دستور ١٩٧١: المقومات الأساسية للمجتمع ٢٧٧

(و) المبحث الخامس: الباب الثالث من دستور ١٩٧١: الحريات والحقوق والواجبات العامة ٢٨١

نصوص مقترحة لشِرعة مصرية لحقوق الإنسان ٣٠٨

(ز) المبحث السادس: نظام الحكم في مصر ٣١٣

١- الفرع الأول: استعراض لنظم الحكم المطبقة عالميًّا ٣١٥

(أولًا) النظام البرلماني ٣١٥

(ثانيًا) النظام الرئاسي ٣٢٦
(ثالثًا) النظام البرلماني/ الرئاسي المختلط ٣٣٥
٢- الفرع الثاني: النظام السياسي الأنسب للحالة المصرية ٣٤٢
(ح) المبحث السابع: نظام الحكم في مصر في ظل دستور ١٩٧١ ..... ٣٤٩
١- الفرع الأول: رئيس الجمهورية ٣٥٠
أ. رئيس الجمهورية بوصفه رئيسًا للدولة ٣٥٠
ب. أسلوب اختيار رئيس الجمهورية ٣٥٠
ج. اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية ٣٥٣
(أولًا) السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية ٣٥٣
(ثانيًا) السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية ٣٥٩
(ثالثًا) السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ٣٦١
د. المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية ٣٧٥
هـ. تقييم سلطات رئيس الجمهورية ٣٧٩
٢- الفرع الثاني: الحكومة ٣٨١
أ. اختصاصات الحكومة ٣٨٢
ب. المسئولية السياسية الحكومة ٣٨٤
٣- الفرع الثالث: السلطة التشريعية: مجلس الشعب ٣٨٦
أ. شروط عضوية مجلس الشعب ٣٨٦
ب. اختصاصات مجلس الشعب ٣٩٥
٤- الفرع الرابع: السلطة التشريعية: مجلس الشورى ٤٠٤

٥- الفرع الخامس: سيادة القانون والسلطة القضائية ٤٠٩

أ. القضاء الدستوري ٤٠٩

ب. السلطة القضائية ٤١٢

٦- خلاصة وخاتمة حول دستور ١٩٧١ والانتقال إلى الجمهورية الثانية ٤١٦

خامسًا: ملحق وثائقي ٤٢٣

(أ) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين السيد/ عمر محمود سليمان نائبًا لرئيس الجمهورية بتاريخ ٢٩ يناير ٢٠١١ ..... ٤٣٧

(ب) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين السيد الدكتور/ أحمد شفيق رئيسًا للوزراء بتاريخ ٣١ يناير ٢٠١١ ..... ٤٣٨

(ج) قرار السيد رئيس الجمهورية بتعيين لجنة قضائية لدراسة تعديل بعض أحكام الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ بتاريخ ٨ فبراير ٢٠١١ ..... ٤٤١

(د) خطاب السيد نائب رئيس الجمهورية إلى السيد المشير القائد العام للقوات المسلحة رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة للإفادة بتخلي السيد/ محمد حسني مبارك رئيس الجمهورية عن منصبه بتاريخ ١١ فبراير ٢٠١١ ..... ٤٤٣

(هـ) إعلان دستوري صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ١٣ فبراير ٢٠١١ ..... ٤٤٤

(و) مرسوم بقانون صادر من السيد المشير القائد العام للقوات المسلحة رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة باستمرار

العمل بالقوانين واللوائح المعمول بها قبل صدور الإعلان الدستوري بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠١١ ..... ٤٤٧

(ز) قرار السيد المشير رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعيين لجنة لإعداد تعديلات على الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية بغرض ضمان ديمقراطية ونزاهة انتخابات رئيس الجمهورية ومجلسي الشعب والشورى بتاريخ ١٤ فبراير ٢٠١١ ..... ٤٤٨

(ح) التعديلات على الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ٤٤٩

(ط) قرار السيد المشير رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بدعوة الناخبين للاستفتاء على التعديلات على الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية يوم السبت الموافق ١٩ مارس ٢٠١١ بتاريخ ٣ مارس ٢٠١١ ..... ٤٥٠

(ي) بيان من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٢٣ مارس ٢٠١١

(ك) مرسوم بقانون صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية بتاريخ ٢٨ مارس ٢٠١١ ..... ٤٥٢

(ل) إعلان دستوري صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١ ..... ٤٥٦

(م) قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإنهاء تطبيق حالة الطوارئ في البلاد بتاريخ ٢٤ يناير ٢٠١١ ..... ٤٧١

(ن) إعلان دستوري مكمل صادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠١٢ ..... ٤٧٣

مقدمة

أمـام ثورة شـعبية فريـدة في تاريـخ الدولة المصريـة، خرج لأجلهـا الملايين إلى ميادين مصر قاطبة، يبتغون العيش والحرية والعدالة الاجتماعية، ويؤمنون بأن تحقيق تلـك الغايـات لن يكـون إلا من خلال إقـرار حقيقي لسـيادة القانـون وتطبيق صارم لمقتضيات حماية حقوق الإنسـان ومشـاركة فاعلة لجموع طوائف الشـعب في إدارة شئون بلادهم،

وفـي ظـل مرحلـة انتقالية تمنت جمـوع الشـعب أن يتحقق لمصر خلالهـا انتقال سـلمي ومنظم ومتحضر لسلطة الحكم والتشريع إلى سلطات وهيئات مدنية منتخبة، تمارس اختصاصاتها في إطار تنظيم قانوني واضح، يحدد تخومها ويقيم التوازن بين حقوقهـا وواجباتها وصلاحياتها، ويرسـم مـن ثَمَّ صورة حديثة لنظام سياسـي جديد يقـوم علـى مقومات تصلح لإقامـة دعائم جمهورية ثانية، تسـتحقها مصرنـا الحبيبة، وتنتظرها شعوب المنطقة لتستلهم منها وتأخذ عنها لما فيه صالح بلادها،

وفـي مواجهـة تخبـط قانوني وسياسـي واضح سـاد مرحلة مـر علـى بدايتها عام ونصف العام ولا يسـتطيع أحد التكهن بنهايتها، شـهدت خلالها البلاد استفتاء شعبيا وانتخابات برلمانية ورئاسية وإعلانات دستورية أصلية ومكملة، كما شهدت مجالس تشـريعية قامت وحُلت وأخـرى تنتظر دورها في الحل، وقوانيـن وقرارات جمهورية صدرت وقضي بعدم دسـتوريتها، ولجنة تأسيسـية شـكلت وقضي ببطلان تشـكيلها وأخـرى ما زالت تعمل وتسـرع الخطى وهي غير متأكدة مـن مصيرها في ظل منازعة قضائية بشـأن صحة قرار تشـكيلها، ووزارات ثلاث قصيرة العمر شُكلت ولـم يستطع

الشـعب أن يتعرف على هويتهـا أو توجهها الأيديولوجي والسياسـي، كما لم يتعرف علـى برنامجهـا أو أهدافها ولم يقم أحد بتقييم أعمالها بشـكل علمي سـليم، ووزارة رابعة في طور التشكيل لم يُفصَح بعد عن كيفية تشكيلها ولا عن الأسس التي حكمت اختيار أعضائها،

أمـام كل ذلك وفي مواجهة تلك الظـروف، التي غرق غالبية مثقفي ومفكري أمتنا الحبيبية في متابعة تفاصيلها وفي محاولة مسـايرة وتيرتها السـريعة، غابت محاولات البحـث عن الرؤية الشـاملة لحاضر ومسـتقبل بلادنـا، وزادت قـدرة المواطنين على التحـزب والتعصـب، ومن ثم التفـرق، وأصبحت الدعـوة إلى التوافـق أقصر الطرق للتناحـر، ومـن ثم بدأ الشـعب في فقدان بوصلتـه وتراجعت طموحاتـه وآماله، وعاد للتفكيـر في همـوم حياته اليوميـة لأجل توفير الطعام والشـراب والمسـكن والتعليم والصحـة، وعـادت معه غايـة الحكومـات لتُمَثَّل في ضمـان تدفق الوقود واسـتمرار الكهرباء وكفاية المياه وتوافر الخبز والسـلع الأساسـية والتخلص مـن القُمامة، وبدأ الناس يتناسون سبب ثورتهم وأنها لم تكن فقط للعيش ولكن كانت للحرية وللعدالة الإنسـانية والاجتماعيـة ولإقامـة دعائم نظـام ديمقراطي لا يكتفي بالجانب الشـكلي للديمقراطيـة كالانتخابـات الدوريـة، وإنما يأخـذ بمحتواها الموضوعـي وجوهرها المُمَثَّل في مجموعة من القيم والمبادئ والمثل الإنسـانية التي لا تسـتوي ولا تستقيم الحيـاة الديمقراطية الحديثة بدونها، وفي مقدمتها المسـاواة وعدم التمييز والمواطنة وحريـات الـرأي والتعبير والعقيدة، بما يمكّـن المجتمع بكل مكوناته من المشـاركة في الحكم وتقرير مصيره بيده وبناء مسـتقبله. وهي مبادئ ليسـت بحال من الأحوال غربية المنشـأ أو المنبع، وإنما هي قيم إنسـانية تتفق عليها الأديان السـماوية والعقائد والحضـارات كافـة، وقننتهـا الجماعـة الدولية فـي مواثيق عالمية سـاهمت مصر في صياغتهـا وصدَّقـت عليها وأصبـح واجبًا عليها الالتـزام بها وتنفيذهـا، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسـان والعهـدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسـية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لأجـل ذلـك كله كانت فكرة إعداد هذا المؤلَّف، مسـتهدفًا إعـادة توجيه الاهتمام للنظـرة الكليـة لحاضـر ومسـتقبل مصرنـا الغالية، لأنـه بغيـر رؤية واضحة وشـاملة ومشـروع محـدد المعالـم يتأسـس على رؤيـة لمصر جديـدة فتية ومتطـورة ومتمدنة وقادرة على اللحاق بركاب التطور والتنور الذي تعيشـه أمم كثيرة في شـرقي وغربي المعمورة، فسـوف تسـتمر بلادنا الحبيبة في مرحلة انتقالية دائمة لا نعبر فيها أبدا من عنق الزجاجة.. بل والأخطر من ذلك هو أن غياب رؤية شاملة لمستقبل البلاد تتأسس علـى منهج مُتمـدن يُدرك طبيعة الأمة المصرية وتاريخهـا القائم على التدين المعتدل والمحافظة الوسـطية والانفتاح علـى العالم بثقافاته يهدد باختـزال الوطن واختطاف مسـتقبله من خلال تغيير ملامـح البلاد وتحويل هوية العباد وفـرض نماذج مجتمعية مستوردة تتسم بتصلب الفكر وضيق الأفق.

ولا شـك في أن أول متطلبات رسـم تلك الرؤية وحدود ذلك المشـروع المتمدن المعتدل القادر على اجتذاب تأييد عناصر الأمة المختلفة وإحداث اصطفاف مجتمعي وإجمـاع وطني لا يسـتثني طرفـا أو طائفة يمكِّن مصر من تحقيق نهضة شـاملة، يُمَثَّل في المسـاهمة في صياغة دسـتور جديد للبلاد يقيم دعائم نظام سياسـي يتيح للشعب بـكل أطيافه وسـائر أحزابه وتياراته وحركاته المشـاركة في العمل العام على أسـاس من الحرية والمسـاواة والمواطنة، وينشـئ إطارا قانونيا يعلي سـيادة القانون ويصون كرامـة الإنسـان وحقوقه، ويمهد لتحقيق آمـال المصريين في الرخـاء والازدهار وأن تسود العدالة الاجتماعية.

ونحسـب أن النقاش حول ملامح وصياغات مواد الدسـتور الجديد، والذي تقوم عليه جمعية تأسيسـية في الوقت الحاضر لا ينبغي أن يكون نقطة البداية، ولكن يجب أن تكـون النهايـة التي يسـبقها كثير من المراحـل التي حاولنا في هذا الكتاب تسـليط الضوء على أهمها، والتي يأتي في مقدمتها مرحلة البحث في الأسباب التي أدت إلى هـذا الزخم الشـعبي وتلـك الروح الثائرة، من خـلال التعرف على أوجـه الخلل التي عانـت منها الأمـة المصرية على مـدار العقود الماضيـة والتي دفعـت المصريين لأن

يثـوروا على نظامهـم الحاكم، ويخالفوا من ثـم توقعات كثيرين بفقدان هذا الشـعب لقدرته ورغبته في الثورة على الحاكم.

وقد خصصنا لهذه المرحلة فصلًا تمهيديًّا لم نستهدف فيه السرد المسهب للتاريخ السياسـي لمصر خـلال الأعوام الثلاثيـن الماضية، ولا العـرض التفصيلي والتحليل الاجتماعي للمظالم التي سـادت في تلك الحقبة، ولكننا اكتفينا بوصف موجز لأهم الأسـباب التي دفعت شبابا متعطشا لنسـمات الحرية وتوَّاقا لمذاق الكرامة الإنسانية، ولـم يكن أبـدًا من المعدمين اقتصاديًّا أو المهمشـين اجتماعيًّـا لأن يهب ويثور ولأن يتبعه الملايين من أبناء هذا الشعب من مختلف المشارب والتوجهات.

وعلى الرغم من تباين الأسباب التي دفعت هذه الجموع إلى الخروج إلى الميادين والاختـلاف الواضـح في ترتيب أولوياتها لدى جموع الثـوار، فإننا قد حاولنا في هذا الفصـل تقسـيمها نوعيًّا إلـى عدة طوائـف. وقد وضعنا الأسـباب الهيكليـة المرتبطة بتهـاوي هيكل النظام السياسـي وبنيانه في مقدمة تلك الأسـباب ليـس فقط لأهميتها ولكـن أيضًـا لكونهـا أسـبابا ضاربـة بجذورهـا لمرحلـة ما بعد ثـورة يوليـو ١٩٥٢. أما الأسـباب المرتبطـة بمـا عانـاه المواطـن المصـري مـن فقـر وشـح فـي الفرص الاقتصاديـة وضعف في الخدمـات الاجتماعية، ممّا دفع إلى موجات من الهجرة غير الكريمـة لكثيـر من أبناء هـذا الوطن بحثًا عـن الرزق والعيش الكريـم، وما تعرض له ذلـك المواطن من إهدار منهجي للكرامة وتفريط في الحقوق والحريات الأساسـية، فقد تعرضنا له بوصفه أسبابا تابعة ساهمت ثورتا الأفكار والاتصالات، في تأجيجها. وكذلك تعرضنا لأسـباب عاصرت جميع ذلك وتعلقت بما أسـميناه بعلل السياسـية الخارجية المصرية والتي سـاهمت في تفاقمها قضايا قطاع غزة والحصار الإسرائيلي عليه وتحجيم الدور المصري على المستويين العربي والإفريقي.

أمّـا الفصل الثاني مـن هذا الكتاب فقد حاولنـا من خلاله أن نطلـق العِنان لخيالنا لنحلم بشكل وملامح الجمهورية الثانية في مصر التي يستحق هذا الشعب الكريم أن ينعم بالعيش فيها.. وهو تصور وتخيل للشكل المستقبلي للبلاد الذي يتعين أن يسبق

كتابة الدستور والتفاوض حول أحكامه. فالدساتير مهمتها تحويل الخيال والطموح إلى واقع ملموس من خلال مواد وأحكام تحدد مسئوليات المؤسسات الدستورية للدولة وتكلفها بتلبية حاجات المواطنين والارتقاء بحياتهم ومعيشتهم وصون وحماية حقوقهم وحرياتهم الأساسية وتمكينهم من المشاركة في الحياة العامة على أساس من المساواة وعدم التمييز. ومقصدنا من هذا الفصل هو سد ما نرى أنه أحد مواطن النقص في النقاش العام الذي شهدته مصر في مرحلتها الانتقالية، ألا وهو الغياب النسبي للحديث حول الرؤية والنظرة بعيدتي الأمد والمتكاملتين لشكل وطبيعة الجمهورية الثانية في مصر، وللنقاش حول النظرة المستقبلية لما ينبغي أن تكون عليه والأسس والدعائم التي يتعين وضعها وإقامتها لكي تنهض هذه الأمة وتحظى بما تستحقه من حرية ونمو ورخاء.

ولأجل ذلك طرحنا من خلال هذا الفصل رؤية لأن تتأسس الجمهورية الثانية على ثلاث دعائم هي الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان، وهي الركائز التي تقوم بينها علاقة تكاملية تربط بينها وتجعل التمتع بأي منها مرهونا بتوافر الآخر واحترامه.

كما يعرض هذا الفصل لدور الدستور وموقعه في عملية إقامة هذه الجمهورية الجديدة، وللعلاقة العضوية التي تربط بين هذه الوثيقة الأسمى في البلاد – أي الدستور – والقوانين والتشريعات، فضلًا عن تحديد مجموعة من الأولويات السياسية والخطوات الإصلاحية التي نرى أهمية أن تتخذها السلطة المنتخبة الحاكمة للبلاد في الفترة المقبلة لتحقيق أهداف الثورة ولإطلاق مرحلة جديدة في تاريخ مصر المعاصر ينعم فيها أبناء شعبها بكامل حقوقهم وحرياتهم وكرامتهم.

وإدراكًا لأهمية تتبع التاريخ الدستوري المصري وما يرتبط به من تطور سياسي بحسبانه مرحلة حتمية من مراحل إعداد الدستور الجديد، فقد خصصنا الفصل الثالث لبحث مختصر وإطلالة سريعة على تطور الدساتير المصرية والحياة السياسية منذ تولي محمد علي باشا سدة الحكم في مصر في ١٧ مايو ١٨٠٥ إلى يومنا هذا.. وذلك من خلال استعراض تطور الأطر الدستورية التي عرفتها البلاد على

مـدار القرنيـن الماضيين، وأهم الأحـداث السياسـية المحلية والإقليميـة التي أثرت في مسـار الحياة السياسـية في البلاد. ولأجل ذلك تم تقسـيم تلك الحقبة الزمنية إلى ثلاث مراحل تناولنا في الأولى منها الدسـاتير المصرية في الفترة التي عرفت بالحقبة الليبراليـة، وذلـك للتعـرف على أهـم ملامحها والأسـباب التي نرى أنها تسـببت في إخفـاق هذه الدسـاتير في خلـق بيئة مواتية لإقامـة حياة ديمقراطية سـليمة ومتكاملة. ونعـرض فـي ثانية تلـك المراحل لدسـاتير ما بعد ثـورة يوليو ١٩٥٢ وحتى دسـتور ١٩٧١ ولمقومـات النظم الدسـتورية التـي أقيمت خلال تلك السـنوات، مع التركيز على أهم العناصر التي وردت في مشروع دستور ١٩٥٤ الذي لم يتم العمل به، وذلك لما عرف عنه من نزعة ليبرالية قوية.. وختامًا يسـتعرض هذا الفصل العناصر الرئيسية لدستور ١٩٧١ وأهم العيوب والمآخذ التي سجلت عليه.

وتمثل مرحلة الدراسة النقدية لمبادئ وأسس الحكم التي قام عليها دستور ١٩٧١ المعطَّـل المرحلـة الرابعة والأخيرة والتـي لا تقل أهمية عن المراحل السـابقة والتي ينبغي أن تسبق بكل حال أي عمل خاص بصياغة مواد الدستور الجديد، ولذا خصصنا لها الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ونسـتهدف مـن هذا الفصـل تعريف القـارئ بالنظام الدسـتوري المصـري القائم بمختلـف عناصـره ومكوناتـه، وإبـراز أوجـه الاعوجاج التي شـابت بنيانـه، ومن ثم تقديم توصيات واقتراحات محددة حول المستقبل الدستوري لمصر ورسم الملامح العامـة والخطـوط العريضة للدسـتور الجديد وما يرتبط به من أطر قانونية وتشـريعية مكملة للدستور وتسهم في وضع مبادئ الدستور ومواده موضع التنفيذ وتحدد شكل وأسلوب تطبيق نصوصه وأحكامه.

وجميع ذلك يستلزم التعرض للجدل الفقهي والمجتمعي الذي ثار حول ما إذا كان الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ قد سقط بنجاح الثورة وبتخلي الرئيس السابق محمد حسني مبارك عن رئاسة الجمهورية، وللأطر والوثائق الدسـتورية التـي صدرت والإجراءات الدسـتورية التي اتخذت في الأيام والأسـابيع

التاليـة عقـب نجاح الثورة وتولي المجلـس الأعلى للقوات المسـلحة مقاليد الحكم في البلاد.. ومن ثم نتناول الظروف التاريخية التي واكبت صدور دستور ١٩٧١، قبل أن نتنـاول بالعرض والتحليل الأبواب المختلفة للدسـتور متتبعين إشـكاليات طبيعة وهوية الدولة، وعلاقة الدين بالدولة وبالسياسية و مدى التطور الذي لحق المقومات الاقتصاديـة والاجتماعية والثقافية للمجتمع المصري، ومحاولين إبراز ملامح العوار الدستوري والقانوني الذي ساهم في إشعال فتيل الثورة.

كما نتصدى في هذا الفصل لأحد أهم الأسئلة التي يتعين على المشرع الدستوري المصري أن يحسمها وهو مقبل على إعداد ووضع الدستور المصري الجديد، ألا وهو نظام الحكم الذي ستتبناه الجمهورية المصرية الثانية. وسنعرض على القارئ الكريم في مسـتهل حديثنا حول هذا الموضوع خصائص أنظمة الحكم المختلفة التي عرفها العالم وإيجابيات وسلبيات كل منها.. وسنطرح رؤيتنا للنظام الأنسب لمصر والأكثر تماشيًا مع واقعها السياسي والثقافي والاجتماعي في هذه اللحظة التاريخية الفارقة.

وإيمانًا منّا بخطورة اللحظة التاريخية التي مرت بها مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ إلى طباعة هذا المؤلف في منتصف عام ٢٠١٢، وأهمية التوثيق لهذه الفترة التي شـهدت ثورة شـعبية أسقطت نظاما ومهدت لقيام جمهورية ثانية ما زالت في مرحلة التكوين، فقد أضفنـا ملحقا وثائقيًّا يتضمن أبرز القرارات والمراسـيم والإعلانات الدسـتورية التي تمثل أهم العلامات على طريق ثورة ٢٥ يناير والفترة الانتقالية التي تلتها.

وقبـل أن نختتـم هـذه المقدمة الموجزة، نـود أن نعرب عن جزيل الشـكر وعميق التقدير لكل من ساهم من الأصدقاء والزملاء الأعزاء في إنجاز هذا العمل المتواضع واطلـع عليـه فـي مراحـل إعـداده المختلفة، وقـدم أفـكارا لكيفيـة تطويـره وتعظيم الاسـتفادة منـه، وانتقـده وراجعه وكشـف عن عيوب حاولنـا أن نتلافاهـا أو نواقص حاولنا أن نسـدها. وبالتحديد نود توجيه الشـكر والعرفان إلى الأسـتاذ الدكتور خالد سـري صيام أسـتاذ القانـون الجنائي بجامعة عين شـمس، والسـيد الوزيـر المفوض عمرو رشـدي بوزارة الخارجية، والدكتورة رانيا زادة الباحثة السياسـية بمركز البدائل

العربي للدراسات، والدكتور عمرو إسماعيل بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، والدكتورة منى البهتيمي بجامعة كامبردج بالمملكة المتحدة، والسيد السكرتير الثاني أحمد البقلي بوزارة الخارجية، والمهندس محمد الزناتي، والعاملين بدار الشروق على معاونتهم في إعداد هذا الكتاب للطبع والنشر. وبطبيعة الحال، فمع العرفان لمن سبق ذكرهم لإسهامهم، فإننا نتحمل وحدنا مسئولية كل ما ورد بين دفتي هذا العمل..

وعلى الله قصد السبيل ،،،

الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني - شيكاجو، الولايات المتحدة
الأستاذ محمد هلال - بوسطن، الولايات المتحدة
يوليو ٢٠١٢

فصل تمهيدي

أسباب سقوط النظام

(أ) تمهيد وتقسيم

مثّل خروج الملايين إلى ميادين مصر قاطبة ومسيراتهم في مختلف دروب وشوارع مدنها يوم الخامس والعشرين من يناير وما تلاه من أيام حُفرت في التاريخ بحروف من ذهب مفاجأة كبرى، لم يكن جُل المتابعين للشأن المصري، في الداخل أو الخارج، يتصور وقوعها بمثل هذه الصورة وعلى هذه الكيفية. ومع ذلك فإن المدقق في واقع المجتمع المصري، والمتابع لما أصاب وجدان ومشاعر مواطنيه من قنوط وعزوف، ولما لحق البنيان المجتمعي من تصدع وتفكك، ولما شاب العلاقة بين الحاكم والشعب من فقدان للرؤية وغياب للهدف وانحدار مفرط للثقة، ولما أصاب العقد الاجتماعي من عوار يُنذر بانقضائه، ولما حدث لأسس ودعائم دولة القانون من هزات هددت بانهيار بنيانها، كان يمكن له أن يرصد إرهاصات حدث جلل سبقته إنذارات وقدمت له حوادث ومشاهدات على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية.

فكل من لم تحرمه ظروف المعيشة الصعبة، ومتطلبات مواجهة صعوباتها اليومية، التي مست الغني والفقير على سواء، من فسحة من الوقت لمتابعة أحوال مصر وأهلها على مدار الأعوام الأخيرة، أدرك اعوجاج شأن المجتمع المصري وعدم صلاحه، وفطن إلى أن الأوضاع القائمة غير قابلة للاستمرار. لقد أصيبت الحياة السياسية

بجمود مفرط أسفر عن انحسار متزايد في رغبة المواطن في المشاركة، وانتشر الفقر وتعمقت آثاره الاجتماعية والأخلاقية، وشاع الفساد بمفهوميه الضيق والواسع، على سواء، حتى صار منهجًا طبيعيًّا يمارسه المواطنون كل يوم من دون إدراك لخطورته ومن دون إحساس بالخجل أو العار من ممارسته، واستبيحت حقوق المصريين الاقتصادية والاجتماعية وأهدرت كرامتهم.. لهذا كله خرج الشعب المصري ثائرًا ملتمسًا نسمات فجر الحرية، باحثًا عن مقتضيات العدالة الاجتماعية ومطالبا بحقه في العيش الكريم.

وتجدر الإشارة إلى أننا في هذا الفصل التمهيدي لا نسعى إلى سرد مسهب للتاريخ السياسي لمصر خلال الأعوام الثلاثين الماضية، والتي تمثل الحلقة الثالثة والأخيرة من حلقات الجمهورية الأولى لمصر الحديثة.. كما لا نستهدف العرض التفصيلي والتحليل الاجتماعي الكامل للمظالم التي سادت في تلك الحقبة والتي ساهمت مجتمعة في كسر الملايين من أبناء هذا الوطن لكل توقعات وتحليلات الموصِّفين لطبيعة المواطن المصري الصابرة والمثابرة في آن واحد معًا.. فهذه أمور يتعين أن ينكب عليها علماء الاقتصاد والعلوم السياسية والاجتماعية والمفكرين والمؤرخين لسنوات طويلة لكي نحدد بدقة ووضوح وموضوعية قدر الضرر الذي تعرضت له مصر وشعبها. ولكننا نسعى من خلال هذا الفصل لأن نمهد للقارئ الكريم بوصف موجز لأهم الأسباب التي أدت لهذا الزخم الشعبي ولهذه الروح الثائرة، وبإطلالة عابرة على مجموع المجتمع المصري في محاولة التعرف على أوجه الخلل التي عانت منها الأمة المصرية على مدار العقود الماضية والتي دفعت المصريين لأن يثوروا على نظامهم الحاكم.

لم يكن الشباب الذي هب وثار وأسقط النظام العتيد من المعدمين اقتصاديًّا أو المهمشين اجتماعيًّا، بل كان في أغلب الأحوال من شباب الطبقة المتوسطة الميسورة الحال نسبيًّا، ممن لم يرزحوا تحت نير البطالة وممن حصلوا على درجات علمية متقدمة، وربما ممن استفادوا نظريًّا من بعض أوجه العوار التي سادت المجتمع.

فقـد تكونـت النواة الأولى للثورة من شـباب متعطش لنسـمات الحرية وتواق لمذاق الكرامـة الإنسـانية.. شـباب تأثر بموروثـه الديني والحضـاري، وآمن مـن ثَم بمقولة سيدنا المسيح عليه السلام بأنه «ليس بالخبز وحده يحيا الإنسان.»[1]

ومـع ذلك لم يكن ممكنًا لهـذه الثورة أن تنجح في إسـقاط الحاكم إذا بقيت ثورة شباب متطلع بالأساس لإقامة حياة ديمقراطية حقيقية في مصر. فهذه الثورة لم تتحول مـن احتجاجـات ومظاهرات إلى زخم شـعبي متدفق إلا عندمـا انضمت لها مختلف طوائف الشـعب وناصرتها طبقات المجتمع كلها. ومن تابع مراحل الثورة على مدار أيامها الثمانية عشر سيلاحظ أن المولود الثوري الذي احتل ميدان التحرير وغيره من ميادين المدن المصرية واعتصم فيها قد تغيرت ملامحه مع اشـتداد عوده بمرور أيام الثورة. فانضم إلى الثوار شـباب وكهول من أحزاب سياسـية وتيـارات دينية ونقابات مهنية، كما جذبت الثورة إلى صفوفها أناسـا كثيرين من السواد الأعظم من المصريين غيـر المسيسـين، مما أكسـب الثورة قاعـدة مجتمعية عريضة شـملت المصريين كافة بمختلف مشـاربهم وانتماءاتهـم وتوجهاتهم. وجميع ذلك يُصعِّـبُ من مهمة ترتيب أولويـات الثورة. فعلى الرغـم من وجود إجماع على الأسـباب التي قامت من أجلها تلك الثورة، وعلى المظالم التي دفعت الشـعب للخروج على حاكمه، فإننا قد نرصد قدرًا كبيرًا من التباين في ترتيب أولويات من شـارك في هذه الثورة، وهو التباين الذي زاد وضوحًا في الأشهر التالية لتنحي الرئيس.

فقد تأتي المطالب المرتبطة بالحياة السياسـية والديمقراطية وحقوق الإنسـان في مقدمة أسباب قيام الثورة بالنسبة للشباب الذين أشعلوا الثورة على صفحات التواصل الاجتماعي على الإنترنت ونقلوها من العالم الافتراضي إلى ميدان التحرير. في حين قد يرى آخرون ممن قهرهم الفقر وعانوا من البطالة أن ما دفعهم للثورة كان بالأساس

(١) جاءت هذه الكلمات لسيدنا المسيح عليه السلام في آية كريمة تقول: «١. ثم صعد يسوع إلى البرية من الروح ليجرب من إبليس. ٢. فبعدما صام أربعين نهارًا وأربعين ليلة جاع أخيرًا. ٣. فتقدم إليه المجرب وقال له إن كنت ابن الله فقل أن تصير هذه الحجارة خبزا. ٤. فأجاب وقال مكتوب ليس بالخبز وحده يحيا الإنسان بل بكل كلمة تخرج من فم الله». متى الإصحاح الرابع الآية الرابعة.

أسـبابا اقتصادية ومعيشـية. وقد يقول فريق ثالث بأن القهر الشـرطي والتدخل الأمني السافر في مختلف مناحي الحياة، وغياب سيادة القانون مثلت وقود الثورة الذي فجر مشـاعر المشـاركين فيها.. فيما شـارك آخرون في الثورة بهدف تغييـر هوية المجتمع وطبيعته وإضفاء صبغة دينية عليه وعلى بنيانه القانوني والدستوري.

لـذا، يتعين، ونحن نسـتعرض العوامل التي أفضت إلى خـروج ملايين المصريين للمطالبة بإسـقاط النظام، أن نبقي في ذهننا أن ترتيب هذه الأسـباب والأهمية النسبية لكل منها قد يختلفان من شخص إلى آخر.

وقد قسـمنا أمراض النظام السياسي المصري إلى ستة مباحث نعرض في كل منها لإحدى العلل التي أصابت مصر والتي ثار المصريون وأسقطوا النظام بسببها.

وسـنتناول في أول هـذه المباحث ما أطلقنا عليه «الأسـباب السياسـية الهيكلية»، ونقصـد بهـا الأعراض المرتبطة بهيكل النظام السياسـي وبنيانه، وهـي أمور لا ترتبط بحكم الرئيس السابق محمد حسني مبارك فحسب، وإنما هي أيضا مسائل لها جذور تاريخيـة تعـود إلى قيـام الجمهوريـة المصرية الأولى فـي أعقاب ثـورة يوليو ١٩٥٢ وربما إلى ما قبل ذلك.

أمـا المبحث الثاني، والذي سـميناه «قهر الفقر»، فخصصنـاه لما عاناه المصريون خـلال العقـود الماضية من فقر وشـح في الفرص الاقتصادية وضعـف في الخدمات الاجتماعيـة، مما دفع كثيرين من أبناء هذا الشـعب العظيم للهجرة عن أرض الوطن، باحثين عن الرزق والعيش الكريم.

وننتقـل من ذلك إلى المبحـث الثالث الخاص بما شـهدته الجمهورية الأولى في مصر من إهدار منهجي لكرامة المصريين وتفريط في حقوقهم وحرياتهم الأساسـية، وهي قيم وضعها ثوار التحرير في مقدمة طلباتهم.

أمـا المبحـث الرابـع فنناقـش فيـه ثورتيـن أدتـا إلى ثـورة ٢٥ ينايـر، وهمـا ثورتا الأفـكار والاتصـالات.. فقد فتحت ثورة الاتصـالات الباب أمام الأفكار كي تسـافر عبـر المحيطات غير عابئة بحدود سياسـية وهمية، الأمـر الذي أتاح لجيل عريض من

الشـباب المصري أن يعرف ما حققته أمم وشـعوب أخرى من انفتاح سياسي حقيقي ورخاء اقتصادي ونمو اجتماعي، ثم المقارنة بين ذلك وبين الواقع الذي يعيشونه في مصر والاقتناع بأنه في إمكانهم أن يصنعوا مستقبلًا أفضل لأنفسهم ولأبنائهم.

واهتم المبحث الخامس ببيان علل السياسـة الخارجية المصرية وكيف سـاهمت معاناة الشـعب الفلسطيني عامة وفي قطاع غزة خاصة الذي حاصرته إسرائيل وساهم تحجيم الدور المصري على المسـتويين العربي والإفريقي في تأجيج غضب الشباب والشعب على النظام.

ونختتم هذا الفصل بمبحث سـادس نسـتعرض فيه الأسـباب الآنية التي أشـعلت فتيل الثورة وأوقدت لهيبها بما نال من النظام الحاكم في البلاد.

(ب) المبحث الأول: الأسباب السياسية الهيكلية لسقوط النظام

في ظل عملية تجريف سياسـي منظم، دفعت جموع المواطنين إلى هجر السياسة والانقطـاع عن الاهتمام بأي شـأن عـام، والانكبـاب على المصالـح الخاصة.. وفي إطار من الترويج والتحضير لعملية توريث الحكم، في جو من الضبابية بشـأن خلافة الرئيس، اختلطت علاقات المال والسـلطة، السياسة والأعمال، وتصدر رجال الأمن المشـهد السياسـي بحلول أمنية صرفة لمشـاكل اجتماعية واقتصادية وسياسية؛ فكان غضب الشعب وكانت ثورته.

١ - موت السياسة في مصر

شـبه الكاتـب والصحفـي الكبيـر الأسـتاذ محمد حسـنين هيـكل ما حـدث على المشـهد السياسـي المصري خلال الأعوام الثلاثين الماضية، بعملية «تجريف طالت كل الطبقـات الخصبـة الموجودة على السـطح والصالحة للزراعـة»،[1] وهو وصف

(١) هيكل وتاريخ موسى والبرادعي السياسي، جريدة الشروق، ٢٤ مارس ٢٠١١.

معبـر عما آلت إليه الحياة السياسـية المصرية من جفاف وجمـود. إلا أننا نختلف مع الأسـتاذ هيـكل في اعتبـاره أن عمليـة التجريف بـدأت وانتهت خلال العقـود الثلاثة الماضيـة.. وهذا ليس انحيـازًا لمبارك، وإنما إحقاقًا للحـق وإنصافًا للتاريخ. فما من شـك في أن سـنوات حكم مبارك الثلاثين شـهدت نضوبًا للحياة السياسـية في مصر، إلا أن نظـام مبـارك لـم يكن صاحب هـذه الإسـتراتيجية ولا حتى أفضل مَـن طبقها، بل ورث هذا الأسـلوب السـلطوي والإقصائي ممن سـبقوه في حكم مصر، وإن كان الاختـلاف بين مبارك ومن سـبقوه يكمن في البيئة السياسـية والفكريـة محليًّا ودوليًّا المحيطة بالرئيسـين جمال عبد الناصر وأنور السـادات وبطبيعة المشـروع السياسـي والاقتصـادي لكل منهما. ورغم هذا الاختلاف في الإطـار التاريخي، فإنه إذا كان لنا أن نحـدد تاريخًـا لبدء تجريف التربة السياسـية في مصر، فإننا نرى أن السـنوات التي تلت ثورة يوليو ١٩٥٢ شـهدت الانطلاقة الحقيقية لمسـاعي النخبة الحاكمة لاقتلاع السياسـة من حيـاة المصرييـن وعزلهم عنها.. فمـن إلغاء دسـتور ١٩٢٣ الذي أعلن الضباط الأحرار أنهم قاموا بحركتهم لإنقاذه، وإلغاء للأحزاب، ومنع لطبقة كاملة من المصريين وصفوا بأنهم من «المعزولين سياسيًّا» وبأنهم من «أذناب العصر البائد» من ممارسـة العمل العام، واحتكار للعمل السياسـي في يد تنظيم وحيد نُعت بأنه شعبي، كلها مظاهر لعملية تجريف بل وقتل متعمد للسياسة وإقصاء لأي رأي يعارض النظام أو يشكك في حكمة زعيمه.

تلك كانت بداية التجريف السياسي في مصر، والذي استمر منذ ثورة ٢٣ يوليو إلى ثورة ٢٥ يناير، وإن تغيرت الأساليب والأسانيد وتباينت درجات وشدة التجريف. لقد كان نضوب التربة السياسـية وفقدان الأمل في إمكانية إحيائها بعد طول موات واحدًا من أهم الأسـباب لسعي المصريين لإسـقاط نظام أقصاهم عن السياسة وأبعدهم عن تسيير أمور حياتهم.

ولن نطيل على القارئ الكريم في تعداد وتفصيل أدوات النظام السابق في تجريف السياسـة، فهي معروفة لنـا جميعًا وعايشـناها كلنا يومًا بيوم، فضلًا عن أننا سـنتطرق إليهـا بتفصيـل أكبر في الفصول اللاحقة من هذا الكتاب. إلا أننا نود التنويه من البداية

إلـى أنه وعلـى الرغم من تطابق الإسـتراتيجية السياسـية لعهد الرئيس السـابق مبارك مع من سـبقوه من رؤسـاء، فـإن التكتيـكات والأدوات التي اسـتخدمها النظام خلال الأعـوام الثلاثيـن الأخيـرة اختلفت بعض الشـيء عن سـابقيه. فهذا النظـام كان أكثر ماكيافيليـة ودهاءً من سـابقيه، فلم يعتمد على الكاريزما الطاغيـة للزعيم الخالد، ولـم يقص أطراف اللعبة السياسية كافة عن المشهد السياسي كله، ولـم يزج بهم جميعًا في مجاهل المعتقلات، ولـم يتحجج بأزمات إقليمية أو احتلال أجنبي أو استعمار عالمي لتعليق الحياة السياسـة بالكامل، كما لم يرفع شـعارا كشـعار «دولـة العلم والإيمان» توظيفًا للدين لترسـيخ شـرعيته.. وإنما حاول أن يرسم صورة لدولة المؤسسات التي تُمـارس فيهـا مظاهر الديمقراطيـة وإجراءاتها، مـن دون أن تمتد هذه الممارسـة إلى جوهر الديمقراطية ومضمونها الحقيقي بما يشـكل تهديدًا حقيقيًّا للنظام ولبقائه. فقد انتهج النظام منهجًا يقوم على منح مساحة محدودة من حرية الحركة لقوى المعارضة للعمـل السياسـي الميداني، بالإضافـة إلى إتاحة هامش من حرية الـرأي ليقوم هؤلاء بالتعبير عن آرائهم المنتقدة للنظام.

وقـد وفـر هـذا المنهج عـدة مزايـا للنظـام، حيث أضفـى علـى وجوده قـدرًا من الشـرعية، وأظهـره أمـام العالم وكأنـه راع للديمقراطية في بلد عانـى لعقود من حكم أوتوقراطـي قـاس، بالإضافـة إلـى تمكنه من تسـويق نفسـه للغـرب على أنـه الخيار الأفضـل لمصالحهم وأنه البديل الوحيد لسـيطرة قوى إسـلامية متطرفـة على مقاليد الحكـم، فيمـا عـرف إعلاميًّا بسياسـة «فزاعـة الإخوان المسـلمين». كمـا أوجد هذا المنهـج آليـات لتنفيـس الغضـب الشـعبي ووسـائل لتفريـغ الاحتقـان الاجتماعـي الناجمين عن الموت الإكلينيكي للسياسـة في مصر، الأمر الذي ضمن للنظام الإبقاء على مسـتويات الاسـتياء العام وعـدم الرضا عـن أداء النظام والدولة عند مسـتويات معتدلـة لا تصـل إلى معـدلات خطيرة تهـدد بقاء النظـام ذاته. فأتيح، مثـلًا، لصحف مسـتقلة ومعارضة – خصوصا في السـنوات العشـر الأخيرة – هامش أوسـع لانتقاد النظام ووزرائه والكشف عن بعض فضائح الفساد، بل وحتى تناول أداء الرئيس نفسه والتعرض لملف التوريث والتنبيه لمخطط نقل السـلطة إلى نجله جمال مبارك.. كما

سُـمح لبعض وسـائل الإعلام – وبخاصة القنوات الفضائية – أن تنتقد أداء الحكومة فـي مجـالات متعددة، بل ووصل الأمر إلـى قيام بعض أقطاب النظـام القديم بتوجيه انتقـادات لاذعة للدولـة واتهامها بالتقصير في تلبية مطالـب الجماهير.[1] وهي كلها، كما قلنا، أدوات وتكتيكات مصممة للتنفيس عن الإحباط الناتج عن إستراتيجية القتل المنهجي للسياسـة في مصر والغضب الناجم عن فشـل الدولة في تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين.

وفي ذات السـياق، وسـعيًا منه لاكتمال عناصر صورة الدولة الديمقراطية القائمة على المؤسسات، أتاح النظام إنشاء الأحزاب ومشاركتها ومعها قوى مجتمعية أخرى في الحياة السياسية وخوض الانتخابات التشريعية بمختلف مستوياتها. ولكن ضمانًا للإبقـاء على الطبيعة الصوريـة للديمقراطية، تمادى النظام في القيود والشـروط التي وضعها لإنشاء وتأسيس الأحزاب.[2] وبالتالي، تمكن النظام من خلق مسرح سياسي يتسـم بالتعددية الشـكلية ويعطي الانطباع بوجود معارضة سياسـية تقف في مواجهة النظـام.. إلا أنـه في الواقع أديرت السياسـة فـي مصر وفق ما يمكن وصفـه بأنه اتفاق ضمنـي بين النظـام والمعارضة الحزبية وغيرها من القوى السياسـية، بحيث تشـارك هذه الأطراف ويسـمح لها بالوجود بشـرط ألا تتجاوز حـدودًا وخطوطًا حمراء تهدد

(١) من أشهر أمثلة قيام أقطاب ورموز من النظام القديم بانتقاد أداء الدولة، التصريح الشهير للدكتور زكريا عزمي رئيس ديوان رئيس الجمهورية السابق، والذي وصف فيه الفساد في المحليات بأنه وصل «للركب». انظر: رحاب عبد المنعم، فساد المحليات في ميزان اللامركزية، جريدة الأهرام المسائي ٧ مارس ٢٠١١.

(٢) نظَّم الحياة الحزبية في مصر خلال هذه الفترة القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وهو القانون الذي وضع كثيرا من الشروط والقيود المبالغ فيها والتي هدفت لتقويض الحياة السياسية والحد من فاعلية القوى المجتمعية المختلفة في منافسة النظام على السلطة. وبالتحديد، اشترطت المادة الرابعة من هذا القانون للموافقة على إنشاء أي حزب «تميز برنامج الحزب وسياسته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزًا ظاهرًا عن الأحزاب الأخرى». ثم أناط القانون بموجب مادته السابعة الموافقة على إنشاء الأحزاب إلى «لجنة شئون الأحزاب» والتي نصت المادة الثامنة على أن يرأسها رئيس مجلس الشورى وأن تضم في عضويتها وزيري الداخلية والعدل والدولة لمجلس الشعب وممثلين غير منتمين لأحزاب سياسية من الهيئات القضائية. وبالتالي، أقام القانون نظامًا معيبًا لتنظيم الحياة الحزبية يجعل من الدولة خصمًا وحكمًا في آن واحد، حيث توافق الدولة من خلال لجنة الأحزاب على إنشاء الأحزاب الجديدة ويقرر أعضاء في الحزب الحاكم ما إذا كانت الشروط الواردة في القانون قد تم استيفاؤها في طلبات إنشاء الأحزاب.

استئثار النظام بالحكم والسلطة.[1] ومن هنا يمكن فهم ظاهرة كثرة الأحزاب القائمة في مصر والتي تفتقد لشعبية حقيقية.. فقد تأسس منذ عام ١٩٨١ ثمانية عشر حزبًا، معظمها بموجب أحكام قضائية ليصل عدد الأحزاب المنشأة منذ إطلاق الرئيس الراحل السادات سياسة المنابر في منتصف السبعينيات إلى أربعة وعشرين حزبًا. إلا أن أغلب هذه الأحزاب لم يكن لها وجود فعلي في المشهد السياسي ولم تكن لها جذور في المجتمع ولا قواعد جماهيرية تذكر، وهو ما نعزوه لأسباب متعددة، بعضها مرتبط بسياسة النظام الرامية لتضييق الخناق على الأحزاب وتكبيل يدها والحد من فاعليتها، وبعضها متصل بقيام النظام بتوظيف الدولة ومؤسساتها لخدمة الحزب الحاكم والترويج له من خلال الإعلام واجتذاب الناخبين له عن طريق إسداء الخدمات للمواطنين، وذلك فضلًا عما شهدته بعض هذه الأحزاب من صراعات وخلافات داخلية وانشقاقات أدت إلى إضعافها.

وفي الإطار ذاته، ظهر أحد التناقضات المثيرة على المشهد السياسي المصري، والممثلة في الدور الملموس لجماعة الإخوان المسلمين على المسرح السياسي رغم أنها محظورة رسميًّا منذ عام ١٩٥٤. فقد أتاح النظام للجماعة المشاركة في العمل العام وخوض انتخابات مجالس إدارة النقابات المهنية في منتصف وأواخر تسعينيات القرن العشرين، وهو ما تطور بعد ذلك إلى مشاركتها في انتخابات مجلس الشعب. وقد تجلت سياسة النظام الممثلة في إتاحة هامش من حرية الحركة للقوى السياسية بشرط ألا يهدد ذلك هيمنته على السلطة في انتخابات مجلس الشعب لعام ٢٠٠٥، حيث سُمح لأعضاء جماعة الإخوان المسلمين بالمشاركة في الانتخابات بوصفهم مستقلين، إلا أنه عندما تجاوزت الجماعة الخطوط الحمراء وبدأت تهدد احتكار النظام وحزبه الحاكم للسلطة بفوزها ونجاحها المشهود في جولتي الاقتراع الأولى والثانية، تدخلت الدولة بوسائلها القمعية كافة في الجولة الثالثة لمنع حصول الجماعة

(١) كان هذا الأسلوب في إدارة الحياة الحزبية امتدادًا للتكتيك الذي انتهجه الرئيس الراحل السادات عند إطلاقه لحرية إنشاء الأحزاب في منتصف السبعينيات، وقد وصف الناشط الحقوقي بهي الدين حسن سياسة السادات هذه بأنها قامت على منح «هامش محدود من التعددية الحزبية»، من خلال السماح بإنشاء ثلاثة أحزاب، أحدهما الحزب الحاكم، بينما يقتصر دور الحزبين الآخرين (يمين ويسار) على دور «الوصيف».

علـى أغلبية نيابيـة أو حتى أقلية كبيرة. ومنذ هذه الانتخابات والنظام يسـعى لتقويض الجماعـة (التي دأب الإعلام الرسـمي على وصفهـا بالـ «محظورة» رغـم أنها تحوز علـى حوالي سـدس مقاعد البرلمـان) والضغط عليها وإخضاعهـا لإرادته من خلال اعتقال أقطابها ومحاكمتهم أمام محاكم عسـكرية، وذلك كله لأن الجماعة تجاوزت الخطوط الحمراء وخرقت قواعد اللعبة السياسية التي وضعها النظام.

وطبق النظام الأسـلوب نفسـه مع الدكتور أيمن نور، حيث وافقت لجنة الأحزاب التي كان يرأسـها رئيس مجلس الشـورى الذي هو نفسـه من أقطاب الحزب الحاكم علـى طلـب الدكتور نور إنشـاء حـزب الغد فـي عـام ٢٠٠٤، إلا أنه ما لبـث أن اتهم نـور بتزوير توكيلات إنشـاء الحزب في قضية رأى كثيرون أن دوافعها كانت سياسـية بعدما حصل على ٩ , ٧٪ من أصوات الناخبين في الانتخابات الرئاسـية لعام ٢٠٠٥، متجاوزًا بذلك الحدود المسموح بها للعمل السياسي في البلاد.

أمـا بالنسـبة للرئيس شـخصيًّا، فقـد كان الأكثر ذكاءً ودهـاءً.. فرغم أنـه المهيمن الفعلـي على السـلطة التنفيذية والقابض على دفتها والموجه لمسـارها، فإنه تمكن – بمسـاعدة وسائل الإعلام الرسمية – من جعل الحكومة ووزرائها هم المسئولين أمام الشـعب والرأي العام عن تردي الأوضاع الاقتصادية والأحوال المعيشية للمواطنين، علـى أن يبـدو الرئيس هـو المنحازَ دائمًا لمحـدودي الدخل (وهي عبارة اسـتخدمها باسـتمرار فـي خطبه) وأن الحكومـة هي التي تخفق فـي ترجمة توجيهاتـه بالاهتمام بالفقـراء والمحتاجيـن في البـلاد، وبالتالي تحولـت الحكومة التي لا تملك السـلطة الفعلية إلى متلق لغضب الشـعب فيما بقي الرئيس المسـتحوذ على السـلطات الملاذ الأخير للجماهير لتخليصهم من مساوئ الحكومة.

لقـد كان عهـد الرئيس السـابق مبـارك امتدادًا لما سـبقه مـن عهود، فإسـتراتيجية تجريـف السياسـية، بل قتلهـا، متطابقـة، وظاهرة إقصاء قـوى المعارضة وتهميشـها مسـتمرة، وهدف احتكار السـلطة لم يتغير، وإنما ما تبدل هو التكتيك والأسـلوب.. فأدوات إضفاء الشـرعية على النظام تبدلت، وآليات إدارة المسرح السياسي تعدلت،

ولكنها كلها سعت لضمان استمرار وبقاء النظام. وكان لهذه الإستراتيجية أثر عظيم في إشاعة إحساس عام بالإحباط والعجز لدى جموع المصريين، أدت إلى هجرهم السياسة، وأقنعتهم بعدم جدوى الانخراط فيها. وتجسد ذلك في أن القوى التي قادت ثورة ٢٥ يناير ودعت إليها لم تخرج من رحم النظام السياسي بمكوناته وأطرافه المختلفة، بل تجاوزتهم جميعًا وأظهرت انفصالهم عن واقع الشعب وكشفت محدودية تأثيرهم في الشارع والمجتمع. ومن ثم صح القول بأن ثورة ٢٥ يناير لم تقم لإسقاط الحاكم ونظامه فحسب، وإنما كذلك لإسقاط التركيبة السياسية الحاكمة برمتها، بأحزابها ومؤسساتها والقواعد الحاكمة لنشاطها..[١] كما يمكن الإدعاء أن ما سقط يوم ١١ فبراير ٢٠١١ لم يكن الحزب الوطني الديمقراطي ولا النظام الذي كرسه، وإنما المعادلة السياسية التي قامت عليها الجمهورية المصرية الأولى والتي تأسست في ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

٢- ضبابية خلافة الرئيس ومشروع التوريث

إذًا، فماذا حدث؟ ولماذا انهار النظام في ثمانية عشر يومًا؟ ولماذا انقلب شعب على رئيس نجحت تكتيكاته في إبقائه على سدة الحكم على مدار ثلاثة عقود؟ نرى أنه بجانب تجريفه للسياسة، فإن مشروع التوريث يعد من العوامل المهمة التي ساهمت في انهيار شرعية النظام سياسيًّا، وفي تأجيج مشاعر الغضب تجاهه.[٢] فمنذ

(١) من الشعارات الشهيرة التي ظهرت إبان ثورة ٢٥ يناير: «لا إخوان ولا أحزاب ... ثورتنا ثورة شباب»، وهو ما فسره البعض بأنه تعبير عما يضمره الشباب الذي قاد ثورة ٢٥ يناير من «كراهية عميقة لمفهوم وشكل العمل الحزبي بمفهوم ما قبل الثورة».

(٢) انظر بصفة عامة فيما يتعلق بملف التوريث فيما يلي: خليل أحمد خليل، التوريث السياسي في الأنظمة الجمهورية العربية المعاصرة (٢٠٠٣)؛ صنع الله إبراهيم ومحمد طعيمة، جمهوركية آل مبارك (٢٠٠٥). وفي المقابل، رأي يميل إلى تأييد الصعود السياسي لجمال مبارك، انظر: جهاد عودة، جمال مبارك: تجديد الليبرالية الوطنية (٢٠٠٤).

Jason Brownlee, The Heir Apparency of Gamal Mubarak, 40 Arab Studies Journal (2007/2008); Daniel Sobelman, Gamal Mubarak, President of Egypt? The Middle East Quarterly, Spring 2001 Vol. VIII, No. 2; Samer Shehata, Political Succession in Egypt, Middle East Policy, 2002.

عودة النجل الأصغر للرئيس من لندن حيث كان يعمل في أحد البنوك الأمريكية وبدء انخراطه في العمل السياسي في أواخر التسعينيات من القرن الماضي والتكهنات تدور حول احتمال تطلعه لاعتلاء كرسي الرئاسة، خصوصا بعدما خلف بشار الأسد والده على سدة الحكم في سوريا. وما لبثت أن تحولت هذه التكهنات إلى هواجس بعدما انضم جمال مبارك في فبراير ٢٠٠٢ إلى الأمانة العامة للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم وقاد ما أضحى يعرف فيما بعد بالتيار الإصلاحي داخل الحزب الذي دشن ما سمِّي بأنه «فكر جديد» قيل إنه سيمضي بمصر نحو المزيد من الديمقراطية. ثم تحولت هذه الهواجس إلى مخاوف مع تأسيس أمانة السياسات بالحزب التي ترأسها جمال مبارك ومارس من خلالها نفوذًا كبيرًا على الحزب وعلى إدارة الدولة، إلى أن وصل الأمر لتدخله في اختيار وزراء ما عرف بالمجموعة الاقتصادية، والتي ضمت مقربين منه في حقائب كالمالية والاستثمار والتجارة والصناعة والسياحة وغيرها. وأخيرًا تحولت تكهنات وهواجس ومخاوف المصريين إلى واقع ملموس بعد تعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ والتي وصفت هي وما لحقها من تعديلات بأنها خطيئة دستورية جعلت من الابن المرشح الوحيد فعليًّا لخلافة والده.[١]

وزاد من قلق المصريين من توريث الحكم في البلاد إلى مبارك الابن ما أحاط بمسألة خلافة الرئيس السابق من ضبابية وغموض، فلم يكن مبارك الأب قد عين نائبًا له منذ توليه الرئاسة بعد اغتيال الرئيس الراحل أنور السادات، ولم يكن هناك من رموز السياسة بالحزب الوطني أو خارجه من يبدو أنه يُعد ليكون خليفة للرئيس، ولم تكن هناك أصلًا آلية لتفريخ قيادات سياسية جديدة للنهوض بمسئوليات القيادة مستقبلًا، بل حامت الشبهات والتكهنات حول أفراد وأسماء بعينها، كان أبرزهم اللواء الراحل عمر سليمان رئيس المخابرات العامة السابق، والسيد عمرو موسى وزير الخارجية الأسبق والأمين العام السابق للجامعة العربية، إلا أن الأمر لم يتعد مرحلة تكهنات الخبراء والمحللين. وقد غذت كل هذه الشواهد والظواهر مخاوف المصريين من أن المسرح يعد لتوريث الحكم لمبارك الابن.

---

(١) راجع الفصل الرابع والذي نتناول فيه بالتعليق والنقد مواد دستور ١٩٧١ المتعلقة بشروط وأساليب انتخاب رئيس الجمهورية.

وما من شك في أن ظهور جمال مبارك في المشهد السياسي وسطوع نجمه وما بدا للعيان أنه تمهيد الطريق لوصوله إلى قمة السلطة في البلاد قد أثار استياء بل وغضب المصريين وأهانهم في كرامتهم ودفعهم للتساؤل: هل نضبت مصر وأصابها العقم وعجزت عن إنتاج وتوليد من يصلحون لحكمها وقيادة شعبها؟ كما ولّدت ظاهرة التوريث إحساسًا بأن النظام أصبح عصيًّا على الإصلاح، وأنه لا سبيل لإرساء دعائم الحكم الديمقراطي السليم في البلاد إلا بإزاحة النظام برمته، وأنه لا أمل في إقامة دولة يسود فيها القانون والمحاسبة والشفافية إلا بعد إسقاط مشروع التوريث ومعه النظام.

٣- إفساد السياسة بزواج المال والسلطة

اقترن مشروع التوريث بظاهرة جديدة على المسرح السياسي المصري منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢، ألا وهي تولي كبار رجال الأعمال مناصب سياسية قيادية داخل الحزب الحاكم وفي الحكومة. وكما أسلفنا، كان لجمال مبارك دور مشهود في اختيار وزراء المجموعة الاقتصادية والتي كان كثير منهم من رجال الأعمال، كما اصطحب جمال رجال أعمال آخرين إلى الحزب الوطني الديمقراطي كان أبرزهم المهندس أحمد عز الذي رأس أمانة التنظيم بالحزب.

وأدت ظاهرة تحالف كبار رجال الأعمال مع الحزب الحاكم وتزاوج المال والسلطة إلى نتائج سلبية عديدة، كان أهمها ما تكشف في أعقاب ثورة ٢٥ يناير وسقوط النظام، من إضعاف جهود مكافحة الفساد الإداري والمالي في كثير من مرافق الدولة وأجهزتها، ومن غياب قواعد تحول دون تعارض المصالح مما ساهم في اتهام كثير من الوزراء والمسئولين باستغلال مناصبهم ومواقعهم للتربح ولتحقيق منافع شخصية لأنفسهم وللشركات التي كانوا يرأسونها أو يمتلكونها أو يساهمون فيها. أما اجتماعيًّا، فقد أدى تولي رجال الأعمال من ذوي الحيازات المالية الكبرى لكثير من المناصب المهمة بالدولة وبروز دورهم في الحياة السياسية إلى انتشار إحساس في أوساط المصريين بانفصام الحكومة عن الشارع وعدم إحساسها

بمتاعب المواطنين ومعاناتهم. وتفاقم هذا الإحساس ونما مع فشل السياسات الاقتصادية الليبرالية التي تبنتها الدولة وروجت لها في تحقيق النمو المنشود والرخاء الذي وعدت به المواطنين، مما ساهم في إشاعة شعور عام بأن النظام لم يعد يخدم محدودي الدخل، وهم الغالبية الكاسحة من أبناء الشعب المصري.

٤- استمرار البحث عن حلول أمنية لمشكلات سياسية واجتماعية

لم تنفرد الأعوام الثلاثون الماضية بظاهرة قوة وسطوة الأجهزة الأمنية، بل إن التاريخ الحديث لمصر شهد فترات وحقبا كانت الأجهزة الأمنية فيها أكثر قوة وبطشًا بالمصريين. إلا أن أهم ما تميز به النظام السابق مقارنة بما قبله، وخصوصا في السنوات الأخيرة، هو مواجهة كثير من المشكلات الاجتماعية والسياسية التي واجهت الأمة المصرية أخيرا بأسلوب أمني بحت دون البحث عن حل سياسي أو اقتصادي للمظالم التي أفرزتها. فعلى سبيل المثال، تعامل النظام بمنهج أمني صرف مع ملف بدو سيناء في أعقاب الهجمات الإرهابية المتتالية التي تعرضت لها منتجعات سياحية في طابا وشرم الشيخ ودهب، فقام الجهاز الأمني باعتقال المئات - إن لم يكن الآلاف - من أبناء قبائل سيناء للتحقيق معهم وأساء معاملتهم، مما زرع إحساسًا بالكراهية العميقة بين القبائل والدولة وأجهزتها الأمنية، وهو ما ظهر جليًّا في الهجوم الشرس لهذه القبائل على المراكز والمقار الأمنية في أعقاب سقوط النظام فيما يشبه عملية قصاص من عدو قديم. وجاءت هذه الممارسات القمعية للأجهزة الأمنية بدلًا من البحث في الأسباب التي أثارت سخط أبناء سيناء، ومنها تهميشهم سياسيًّا واقتصاديًّا، وعدم دمجهم في المجتمع المصري بشكل كامل، وفشل المشروعات التنموية القليلة التي قامت بها الدولة في سيناء في النهوض بالأوضاع المعيشية للمواطنين هناك، والتركيز الذي يكاد يكون حصريًّا على قطاع السياحة الساحلية في سيناء على حساب بقية القطاعات الاقتصادية.

كما اتبع النظام السابق المنطق نفسه في التعامل مع ملف الاحتقان الطائفي بين أقباط مصر ومسلميها. فقد شهدت البلاد على مدار العقد الأخير موجة من

الصدامـات بيـن جناحـي الأمة وعمليـات إرهابية اسـتهدفت الكنائس في مناسـبات وأعياد مسيحية.[1] ورغم أن كثيرا من هذه الأحداث المؤسفة كان السبب المباشر لها إمـا أعمالا إرهابية آثمة، وإما خلافات عائلية وشـخصية، فإن الدولة تجاهلت مظالم مشـروعة لأقباط مصر ارتبطت بإحسـاس تولد لديهم – ونشـاركهم إيـاه – باضطهاد الدولـة لهـم، أو على الأقـل تمييزها ضدهم وعـدم التعامل معهـم بوصفهم مواطنين متسـاوين مع أشقائهم المسلمين في الحقوق والواجبات كافة.[2] ولجأت الدولة إلى حلول أمنية صرفة للتعاطي مع مطالب الأقباط من دون أن تبحث بالجدية الكافية في تلبيـة مطالبهم، وهو الأسـلوب الذي ارتبط فـي كثير من الأحيان بمواءمات سياسـية كانـت تقـوم بها بعض الأجهـزة الأمنية لإحداث تـوازن بين قوى وتيـارات اجتماعية ودينية مختلفة في المجتمع.

وقد تجلى تفضيل النظام للمنهج الأمني في التعامل مع القضايا الوطنية أو الأزمات التـي تواجهه في تصرفاتـه أثناء ثورة ٢٥ يناير.. فقد اعتمدت إسـتراتيجية النظام على رؤية ما شـهدته شـوارع وميادين مصر بمثابة مظاهرات واضطرابات محدودة تسيّرها «قلـة مندسـة» أو «فصيل سياسـي» معين، بمـا يعني أن الأمر برمته يمكـن التصدي له أمنيًّا بدلًا من البحث في أسباب خروج المظاهرات ومحاولة تلبية المطالب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي هتف بها المصريون. وبطبيعة الحال أدى هذا الأسلوب الأمني العنيف والفج إلى تأجيج مشـاعر السخط ضد النظام وعضد من موقف الثوار وجعلهم يرفعون من سقف مطالبهم ووفر لهم تعاطف ودعم أغلب المصريين.

٥- احتكار الحكم وتوغل الدولة الأبوية

تنبـت الثـورة في أي مكان في العالم ولدى بني البشـر كافـة، كفكرة أو حلم يراود مـن ضاقوا ذرعًا بواقعهم الذي يعيشـونه، وفقدوا الأمل في تغييـره بالطرق التقليدية.

(١) نذكر منها أحداث الكشح التي وقعت سنة ١٩٩٩ وراح ضحيته حوالي ٢٠ شخصًا، وحادثتي نجع حمادي عام ٢٠١٠ وكنيسة القديسين عام ٢٠١١.

(٢) هناك كثير من المشكلات التي عانى منها أقباط مصر في العهد السابق، منها مسألة بناء الكنائس وترميمها، ووجودهم في المناصب العليا بالدولة، والتعيين بالكليات والجامعات.

فالثورات تحتاج لخيال وإرادة ورغبة في التغيير وطموح في صياغة واقع بديل لما هو قائم بالفعل. وقد شهد التاريخ على ذلك.. فالثورة الأمريكية عام ١٧٧٦ قامت لأجل الحرية من المستعمر البريطاني، والثورة الفرنسية اندلعت في ١٧٨٩ لإقامة مجتمع عادل يسود فيه الإخاء والمساواة، وثار الروس في ١٩١٧ لإزاحة قيصر مستبد وطبقة أرستقراطية احتكرت ثروات الأمة الروسية، واندلعت الثورة الإيرانية في ١٩٧٨ والتي بدأت كثورة مجتمع إلى أن سيطر عليها الإسلاميون واستحوذوا عليها وخلعت الشاه في ١٩٧٩ سعيًا لتأسيس جمهورية إسلامية تقوم على فكرة ولاية الفقيه.

وعلى الرغم من أن ثورة ٢٥ يناير لم يكن لها زعيم أو رمز كجورج واشنطن أو فلاديمير لينين أو آية الله الخميني، ولم يهيمن عليها تيار أو فصيل كأئمة إيران أو اليسوعيين في فرنسا، ولم تسيرها أيديولوجية معينة كالشيوعية في روسيا، فإنها قامت من أجل حلم راود كثيرين من المصريين، وبخاصة النواة الثورية من الشباب المسيّس الذي أشعل الثورة في مظاهرات ٢٥ يناير ٢٠١١.

وفي رأينا، فإنه لا يمكن فصل ما شهدته مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ عن سياقه التاريخي والاجتماعي الأوسع.. فما حدث في مصر لم يكن مجرد سقوط لنظام أو إزاحة لحاكم أوتوقراطي، وإنما هو ثورة على فكر وفلسفة الحكم التي سادت في مصر لعقود بل ولقرون. ثورة على فكرة الدولة المركزية القوية المهيمنة على مقدرات المصريين ومناحي حياتهم كافة. ثورة على مظاهر هيمنة الحاكم الذي يمارس دور رب الأسرة المُهيمن على حياة أبنائه. ثورة على فكرة تحوّل الأمة إلى تابع مطيع للحاكم لا ترى الحرية إلا بوصفها منحة يهبها هذا الأخير ويحدد مقدارها ومساحتها. لقد كان حلم الثوار الذين خرجوا إلى الشوارع والميادين يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ هو كسر عجلة التاريخ والإطاحة بالدولة الأبوية التي تبسط سيادتها على حياتهم، وإعادة صياغة العقد الاجتماعي المصري على أساس جديد يمنح الأمة حقها في تقرير مصيرها ويعيد السيادة إلى مواطنيها من جموع الشعب المصري.

ولا شك في أن الخط الفاصل بين التمادي في مواجهة الدولة الأبوية والسعي إلى تحجيم دورها من جانب وبين إسقاط الدولة أو مؤسساتها أو كسر هيبتها من جانب

آخـر، خط دقيق بالغ الدقة يسـتوجب حذرًا في الفهم الفلسـفي وفـي التطبيق العملي علـى سـواء. فينبغـي أن تظل الدولـة المصرية قويـة، ويجب أن يظل دورهـا في حياة المصريين قائمًا، فلم تعرف مصر تقدمًا أو ازدهارًا إلا ودولتها ومؤسسـاتها قوية. فقد كانـت الدولة – وبالتحديـد الجيش – هي قاطرة التنمية والتقدم في عصر محمد علي باشـا مؤسس الدولة المصرية الحديثة، كما كانت الدولة هي المحرك والقائد للنهضة التي أحدثها الخديو إسماعيل، وأدَّت الدولة وقيادتها السياسية الدور الأبرز في النقلة النوعية والطفرة الملموسة التي حققها الزعيم جمال عبد الناصر من خلال مشروعاته القوميـة الكبرى وفي مقدمتها السـد العالي. ولكن لا يجـب أن يحول إدراكنا وإيماننا بأهمية ومركزية الدولة المصرية – والجيش هو عمودها الفقري – وضرورة أن تكون قوية وعتيدة دون مراجعة دور تلك الدولة ومؤسسـاتها الحاكمة أو دون إعادة ترسـيم حدود سـلطتها في توجيه دفة ووجهة المجتمع بحيث لا يقيد من حق المصريين كافة بطوائفهم ومشاربهم الفكرية في المشاركة في صنع مستقبلهم.

ورغـم تعدد التيارات السياسـية والأيديولوجية التي اعتصمـت في ميدان التحرير وخاضت معركة إسقاط النظام، فإننا نزعم أنها قد توحدت أو على الأقل قد ظهر أنها توحدت، خلال أيام الثورة، حول رغبتها في خلق واقع اجتماعي جديد في مصر يقوم علـى التعددية السياسـية وعلى نبذ الفكـر الإقصائي الاحتكاري الـذي انتهجته النظم السـابقة. ومـن ثَـم كان تفرد الثـورة المصرية.. فهي اندلعت لإسـقاط واقـع أكثر مما قامت لتأسيس بديل واضح المعالم ومعروف الأبعاد. وهو ما يمكن النظر إليه بوصفه ميزة كبرى فتحت الباب للمجتمع كي يشترك بأسره في صياغة مستقبله، وحالت دون ادعاء أي فصيل أو تيار بأنه صاحب الحق في أن يستأثر بعملية بناء الجمهورية المصرية الثانية. ولكنها ولاشـك مثلت في نفس الوقت خطورة على واقع البلاد ما زالت تهدد اسـتقراره، حيث غاب من يسـتطيع أن يحوز على الرضاء الغالب للشـعب، وأضحى أي توجه أو قرار محل اعتراض وانتقاد من شرائح كبرى في المجتمع، وأصبحت أيام الاعتصام والتظاهر في ميدان التحرير أكثر عددا من أيام التباحث والتشاور.

وبطبيعة الحال، فإننا لا ندعي أن ملايين المصريين الذين تظاهروا في أرجاء البلاد على مدار الأيام الثمانية عشر التي أسقطت النظام سعوا جميعًا لإعادة صياغة الحكم

وطبيعتـه علـى النحو الـذي وصفناه آنفًـا. فكما قلنا فـي مقدمة هـذا الفصل، تعددت الأسـباب التي انضـم المصريون من أجلها إلى الثورة من مظالـم اقتصادية إلى دوافع سياسـية. ولكن بين هذا وذاك خالج البعض من الشـباب – وبخاصة المسيس منهم – حلم تأسـيس مجتمع جديد في مصر وخلق واقع مغاير لما هو قائم يبتعد بنا عن نمط علاقـة الدولـة بالأمة الـذي شـبهناه بعلاقة رب الأسـرة بأبنائه والـذي وصفه آخرون بـ «الدولـة الأبوية» التي تسـيّر أمـور رعاياها من دون أن يضطلعـوا هم بدور يذكر في تسيير شئونهم.

(ج) المبحث الثاني: قهر الفقر وغياب التنمية الشاملة وشيوع الفساد

كمـا أسـلفنا فـي مقدمة هـذا الفصل التمهيـدي، لم تكـن المعانـاة الاقتصادية في صـدارة دوافـع طليعة الثوار من الشـباب الذيـن خرجوا في مظاهرات يـوم ٢٥ يناير، لكنهـا كانت على رأس المظالم التي دفعت أغلب طوائف الشـعب المصري لمباركة الثورة ومناصرتها حتى سـقط النظام يوم ١١ فبراير ٢٠١١.[١] وقد أظهرت سلسة من استطلاعات الرأي التي أجريت بعد نجاح الثورة الأهمية التي يوليها الأغلبية الكاسحة من المصريين لتحسـين الحالـة الاقتصادية في البلاد، حيث جـاء هدف تحقيق طفرة اقتصاديـة علـى رأس أولويـات ٨٢٪ من المصرييـن في أحد هذه الاسـتطلاعات،[٢]

---

(١) أكد استطلاع للرأي أجراه مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالتعاون مع الـ Center for International Private Enterprise في عام ٢٠٠٩ أن الأوضاع الاقتصادية في البلاد كانت الأكثر ضغطًا على المواطنين المصريين. فقد أكد أغلب من شاركوا في الاستطلاع أنه لارتقاء الأوضاع المعيشية للمواطن المصري يتعين أن تكون على رأس أولويات الحكومة، حيث جاءت مشكلات البطالة وارتفاع الأسعار والفقر على رأس أولويات ٧٤٪ من المصريين الذي شملهم استطلاع الرأي. فيما جاء الإصلاح السياسي على رأس أولويات ١٪ من المصريين الذين استطلعت آرائهم.

CIPE & Ahram Center for Political and Strategic Studies, Final Report of the 2009 Survey on Corruption .

(٢) للاطلاع على نتائج استطلاع الرأي راجع:

Pew Research Center – Global Attitudes Project, Egyptians Embrace Revolt Leaders, Religious Parties and Military As Well, April 25, 2011.

فيما أظهر استقصاء آخر أن نفس الأغلبية – أي ٨٢٪ – سيؤيدون الحزب السياسي الذي يعد بتحقيق معدلات أعلى من التشغيل من خلال الإصلاح الاقتصادي وجذب الاستثمارات الخارجية وتعزيز التجارة الخارجية.[١]

ومن ثم فإنه لا ريب في أن التحدي الأهم الذي سيواجه أي حكومة تأتي إلى سدة الحكم في المرحلة المقبلة في مصر سيمثل في إيجاد فرص عمل ودعم الصادرات واجتذاب استثمارات أجنبية تمكن الاقتصاد المصري من تحقيق معدلات نمو مرتفعة تضمن تحسن مستوى المعيشة للمصريين، وهي كلها أمور لم يحقق النظام السابق النجاح المنشود فيها. ولن نسرد هنا التاريخ الاقتصادي لمصر على مدار العقود الثلاثة الأخيرة، ذلك أن هذا ليس الغرض من هذا الفصل، وإنما سنسعى لرسم الملامح العامة للمعاناة الاقتصادية للمصريين وكيف ساهمت في تأجيج مشاعر الغضب والحنق تجاه النظام.

وفي رأينا، فإن ظواهر كتفشي الفقر وتدني الأجور وانتشار البطالة تعد عوارض لعوار أعمق أصاب هيكل الاقتصاد المصري. فهناك دول كثيرة ومجتمعات عديدة (كالهند والبرازيل مثلًا) يعاني أهلها من الفقر وتدني الأجور، إلا أنها لا تشهد ثورات ولا يسود الإحباط في أوساط شبابها كما ساد في مصر، التي وضح فيها أن الأمل كان قد قتل في نفوس المصريين وأنهم لم يعد لديهم ثقة في المستقبل بسبب ما نراه أنه سوء تطبيق النظام لسياسات التحرر الاقتصادي والتحول من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر.[٢] فمع اعترافنا بصعوبة الوضع الاقتصادي لمصر عند

---

(١) International Peace Institute, Egypt National Survey, March 9-20, 2011.

(٢) انظر في هذا الشأن: إبراهيم عيسوي، الاقتصاد المصري في ثلاثين عامًا: تحليل التطورات الاقتصادية الكلية منذ ١٩٧٤ وبيان تداعياتها الاقتصادية مع تصور لنموذج تنموي بديل (٢٠٠٧)؛ أحمد سيد النجار، الانهيار الاقتصادي في عصر مبارك/ حقائق الفساد والبطالة والركود والديون (٢٠٠٥)؛ عبد الخالق فاروق، من عهد التخطيط إلى عصر الامتيازات والخصخصة (٢٠٠٤)؛ هويدا عدلي، سياسات التحرير الاقتصادي في مصر وإمكانات بناء توافق وطني حولها (٢٠٠٤)؛ أحمد سمير إبراهيم (محرر)، أهم القضايا والتطورات الاقتصادية الأخيرة وتأثيرها على الأمن القومي المصري (٢٠٠٩).

تولي الرئيس السابق حسني مبارك مقاليد الحكم في أكتوبر ١٩٨١ لأسباب متعددة منها الحروب التي خاضتها مصر، والديون التي تراكمت عليها، وسياسات الحقبة الناصرية الاشتراكية التي قضت على القطاع الخاص، والآثار السلبية التي تركتها تجربة الانفتاح الاقتصادي في السبعينيات، إلا أن النتيجة تظل أنه بعد ثلاثين عامًا من الإصلاحات الاقتصادية وبعدما أعفت الدول الغربية مصر من نسبة كبيرة من ديونها الخارجية بعد حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١،[١] فشلت الدولة في تحقيق نقلة نوعية في مستويات معيشة المصريين، وهو ما نجحت فيه دول أخرى واجهت ظروفا مشابهة لظروف مصر، مثل كوريا الجنوبية وإندونيسيا وماليزيا وفيتنام.. وفي هذا الصدد لا يجوز التذرع بالزيادة السكانية المطردة، أو بندرة الموارد، فجميعها ظروف عانت منها المجتمعات النامية التي حققت طفرات اقتصادية كبرى.

ومن مفارقات القدر أن تحسُّن الأداء الاقتصادي كان من أهم ما يسوّقه النظام السابق لشرعنة بقائه واستمراره في الحكم. وما من شك في أن العديد من الخطوات الإيجابية تحققت في السنوات الأخيرة في عدة مجالات، كمعالجة بعض التشوهات الاقتصادية الكلية،[٢] وتحقيق معدلات نمو معقولة،[٣] وتحسين البيئة الاستثمارية،[٤] وتوفير خدمات تكنولوجيا المعلومات لمجتمع الأعمال،[٥] وبناء مشاريع للبنية

---

(١) راجع المصادر الآتية:

Heba Handoussa and Nemat Shafik, The Economics of Peace: The Egyptian Case, in Stanley Fischer and Dani Rodrik, The Economics of Middle East Peace: Views from the Region (1994); Ann Mosely Lesch, Contrasting Reactions to the Persian Gulf Crisis: Egypt, Syria, Jordan, and the Palestinian, Middle East Journal Vol. 45, No. 1, Winter 1991.

(٢) بالنسبة للأداء الكلي للاقتصاد المصري في الفترة السابقة على الثورة مباشرة، راجع:

International Monetary Fund, Staff Report for the 2008 Article IV Consultation, 25 November 2008.

(٣) وفق صندوق النقد الدولي، حققت مصر معدلات نمو بلغت: ٦،٨٪ (٢٠٠٥/ ٢٠٠٦)، ٧،١٪ (٢٠٠٦/ ٢٠٠٧)، ٧،٢٪ (٢٠٠٧/ ٢٠٠٨)، ٤،٧٪ (٢٠٠٨/ ٢٠٠٩)، ٥،٠٪ (٢٠٠٩/ ٢٠١٠).

(٤) راجع: Ministry of Investment of Egypt, Egypt Investment Monitor 2009, June 2009.

(٥) راجع: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2008-2009.

التحتية.[١] إلا أن الإشكالية الرئيسة التي واجهت الاقتصاد المصري، ولاسيما خلال العقد الأول من القرن الحالي، هو عدم ترجمة هذه الخطوات الإيجابية والتحسن الذي طرأ على بعض مؤشرات الاقتصاد الكلي إلى تحسن ملموس في مستوى معيشة المواطن المصري العادي. ويرى العديد من خبراء الاقتصاد والتنمية أن السبب الرئيس لفشل السياسات الاقتصادية للحكومة المصرية منذ مطلع التسعينيات هو أنها لم تحقق التنمية بمفهومها الواسع والذي يمتد لما هو أبعد من مؤشرات الاقتصاد الكلي ليشمل التنمية البشرية الشاملة،[٢] وهو ما عبر عنه بعض المعلقين بالقول إن «المؤشرات الاقتصادية لا تسمن ولا تغني من جوع».[٣] وقد تجلت إخفاقات النظام السابق في احتلال مصر – بعد ثلاثين عامًا من برامج الإصلاح الاقتصادي – المرتبة ١٠١ من أصل ١٦٩ دولة قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحصر حالة التنمية البشرية فيها عام ٢٠١٠،[٤] وفي المركز ١٤ بين الدول العربية.[٥] ويعد تردي النظام التعليمي في مصر أهم الشواهد على تراجع التنمية البشرية، حيث ما زال حوالي ٤٠٪ من المصريين يعانون من الأمية، فيما حققت دول عربية غير نفطية أخرى نجاحات كبيرة في مجال محو الأمية، فقد وصلت نسبة المتعلمين في

---

(١) راجع:

Norman Loayza and Rei Odawara, Infrastructure and Economic Growth, The World Bank Group, Policy Research Working Paper 5177.

(٢) تقاس التنمية البشرية من خلال ما يعرف بالـ Human Development Index، أو مؤشر التنمية البشرية، وهو يتكون من مؤشرات تتعلق بمستوى الخدمات الصحية، ومتوسط الأعمار، ومعدلات الأمية وجودة التعليم، ومستويات الفقر وجودة المعيشة.

(٣) Heba Saleh, Egypt: You Can't Feed the People Economic Indicators, Financial Times, 12 ,October 2010.

(٤) انظر الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: http://hrdstats.undp.org/en/countries/profiles/EGY.html

(٥) United Nations Development Program, Arab Human Development Report 2009, United Nations 2009.

كل من الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة إلى ٩٩٪، وإلى ٩٤٪ في تونس، وإلى ٩٢،٥٪ في سوريا، و٩٠٪ في الجزائر.[١]

وقد أدت عدة عوامل مجتمعة – وفي مقدمتها ضعف النظام التعليمي – إلى انتشار البطالة في أوساط الشباب.. فقد أظهرت الإحصاءات أن ٩٢٪ ممن يعانون من البطالة هم من المتعلمين ممن هم دون سن الثلاثين وأن ٥٠٪ من هؤلاء العاطلين عن العمل في المرحلة العمرية من ٢٠-٢٥ سنة،[٢] وذلك لأن التعليم المصري كان يخرِّج أجيالًا من الشباب غير المؤهلين للمنافسة بكفاءة في سوق العمل وغير القادرين على توفير الأيادي العاملة المدربة القادرة على دفع عجلة الإنتاج.[٣] ويتجسد ذلك في الإحصاءات التي توضح أن أعداد العاطلين من المتعلمين والحاصلين على الشهادات العليا أعلى بكثير مما هي عليه بالنسبة لحاملي الشهادات دون المتوسطة وغير المتعلمين، والذين يعانون بدورهم من ضعف شديد في دخولهم.[٤]

وقد أدى ذلك كله إلى انتشار الفقر وتحوله إلى ظاهرة وقفت الدولة مكتوفة الأيدي أمامها.. فقد كشفت الإحصاءات الدولية عن أن حوالي ٤٤٪ من المصريين

---

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٩: تحديات الأمن الإنساني في الدول العربية.

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: مصر: تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٥: نحو عقد اجتماعي جديد.

(٣) راجع المصادر الآتية بشأن حالة البطالة في مصر:

H. El-Laithy, H. Lokshin, and A. Banerje, Poverty and Economic Growth in Egypt 1995-2000, World Bank Policy Research Working Paper 3068 (2003); N. Elmegharbel, the Impact of Recent Macro and Labor Market policies on Job Creation Policies in Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies¸Working Paper 123 (2007); S. Radwan, Employment and Unemployment in Egypt: Conventional Problems and Unconventional Remedies, The Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper 70, (2002); R. Assaad, The Egyptian Labor Market in an Era of Reform (2002).

(٤) انظر التقرير الذي أصدره المعهد العربي للتخطيط:

Mohamed Hassan and Cyrus Sassanpour, Labor Market Pressure in Egypt: Why is the Unemployment Rate Stubbornly High?, International Conference on «The Unemployment Crisis in the Arab Countries» 17-18 March 2008, Cairo, Egypt.

يعيشون على أقل من دولارين في اليوم وأن ٢٠٪ محرومون من الخدمات الأساسية اللازمة للاستمتاع بمستوى ملائم للمعيشة.[١]

ومن ثم، فإن النتيجة التي نخلص إليها هي أن الاقتصاد المصري كان يعاني من حلقة مفرغة من الجهل والفقر، حيث يساهم تردي التعليم وضعف مستوى الخريجين في ارتفاع معدلات البطالة وضعف النمو الاقتصادي مما يقلل من معدلات الادخار ويحد من مستويات الاستثمار المحلي ويجعل المستثمر الأجنبي يتردد في الدخول إلى السوق المصرية لأنه لا يجد الأيادي العاملة المدربة، وهو ما يعود ويؤجج مشكلة البطالة ويفضي إلى زيادة وانتشار الفقر في المجتمع.

كما ترتب على سوء تطبيق سياسات التحرر الاقتصادي وإهمال التنمية البشرية الشاملة حدوث خلل جسيم في هيكل الدخل في المجتمع المصري، فاتسعت الفجوة بين الطبقات وازداد الأغنياء غنى والفقراء فقرًا، وشعرت الطبقة الوسطى – والتي يفترض أنها عماد المجتمع – بضغط شديد نتيجة الارتفاع المطرد في الأسعار وزيادة تكاليف الحياة من دون أن يقترن ذلك بزيادة مماثلة في الدخل. وعبرت الوثائق والدراسات الدولية عن هذه الظاهرة بجلاء، حيث تظهر الإحصاءات أن الشريحة الأغنى من المجتمع المصري – والتي تمثل ٣٠٪ من الشعب – استحوذت على ٧٣٪ من الدخل القومي، فيما لم تحظ شريحة الـ ٣٠٪ الأكثر فقرًا إلا على ١٢٪ من الدخل. أما الطبقة الوسطى التي تمثل الـ ٤٠٪ الواقعة بين هاتين الشريحتين، فكان نصيبها من الدخل القومي حوالي ١٥٪ فقط،[٢] وهو أبلغ دليل على اختلال التوازن والعدل في توزيع الثروة في البلاد وإخفاق الدولة في تحقيق الحد الأدنى من العدالة لاجتماعية.

ومن هنا، فإنه يصبح منطقيًّا أن يؤدي فشل النظام في تحقيق التنمية الشاملة في المجتمع المصري وما أنتجه ذلك من ضعف في الأداء الاقتصادي إلى إفقاد النظام

---

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٩: تحديات الأمن الإنساني في الدول العربية.

(٢) المرجع السابق.

أحـد أهـم ركائز شـرعيته. فقـد كان العقـد الاجتماعي الضمنـي المبرم بين الشـعب المصـري وحكّامـه يقضي بأن يوفر النظام حيـاة كريمة للمصرين فـي مقابل بقائه في السلطة، وهو العقد الذي أخل به النظام بفشله في ضمان حد أدنى من الرفاهية والرخاء للمصرييـن. كما أن إخفاق الدولة فـي تحقيق تقدم اقتصادي كبير في مصر أثبت عدم صحـة النظرية التي كان يتبناها النظام والقائلة بأنه يتعين التمهل في القيام بإصلاحات سياسية جذرية إلى حين تحقيق نجاحات في المجال الاقتصادي. وبالتالي، تضافرت هذه الظروف مع غيرها من المعطيات السياسية والاجتماعية لتؤجج شعور المصريين بضياع الأمل ولتفقدهم الثقة في قدرة النظام على توفير مستقبل أفضل لهم ولأسرهم ولتشـعل غضب المصريين، الذي لم ينطفئ بعد. ولا شـك في أن شـيوع الفسـاد قد ساهم بدوره في تعزيز الفقر وإجهاض كل محاولات إسقاط ثمار التنمية على القطاع الأوسع من الشعب.

لـم يكـن يخفى علـى المصريين، قبل ثـورة ٢٥ يناير، أن بلدهم يعاني من الفسـاد بمختلـف أنواعـه وعلى اختلاف مسـتوياته ومجالاتـه، إلى الحد الذي دفع ما نسـبته ١٣٪ ممن شـملهم اسـتقصاء للرأي أجري فـي عام ٢٠٠٩ للمطالبـة بضرورة وضع مكافحة الفسـاد علـى قمة أولويات الحكومـة.[١] إلا أن التحقيقـات التي أجريت في الأيـام والأسـابيع التـي تلـت تنحي الرئيس السـابق عن سـدة الحكم وسـقوط رموز نظامـه كشـفت عن اتهامات بالفسـاد تفـوق حجمًا ونوعًـا توقعـات المهتمين بملف الفسـاد في مصر. لقد انتشـر الفسـاد في كثير من القطاعات الحكومية وأخذ أشـكالًا وأنماطـا متعددة. لم يقتصر الفسـاد علـى صغار الموظفين الإداريين من المعدومين الذيـن يحاولـون زيادة دخلهم المتواضـع، بل امتد إلى كبار موظفـي الدولة وقيادات بعض من أجهزتها الإدارية ممن وجهت لهم الاتهامات باستغلال مناصبهم إما للتربح وإما لمساعدة المقربين منهم بشكل غير مشروع.

---

(١) لنتائج الاستقصاء بالكامل، راجع:

CIPE & El Ahram Center for Political and Strategic Studies, Final Report of the 2009 Survey on Corruption.

وكما فعلنا في المباحث السابقة، فلن نتناول تفاصيل صور وأنماط الفساد الذي عانت منه مصر، فهذا أمر متشعب الأبعاد ومتعدد الجوانب منها القانوني والاقتصادي والاجتماعي، كما أن تحقيقات الأجهزة القضائية والرقابية في كثير من القضايا والدعاوى ما زالت جارية حتى كتابة هذه السطور.. وإنما سنحاول فقط أن نتلمس ملامح شيوع الفساد وتوغله في المجتمع المصري، ومدى تأثير ذلك على خروج الشعب المصري غاضبًا وثائرًا.

لقد تعددت أوجه وأشكال الفساد في مصر، وعايش كل مواطن مظاهره في تعاملاته اليومية مع كثير من الأجهزة والدواوين الحكومية، كما تناولته وسائل الإعلام المكتوبة والمرئية والعديد من الأعمال الفنية على مدار الأعوام فكشفت عن كثير من فضائحه وسلطت الضوء على ممارساته المعيبة التي ارتكبها بعض من المسئولين الحكوميين أثناء تأدية وظائفهم، كما تناوله العديد من التقارير والبحوث الأكاديمية. وتجاوز الفساد الأعمال الإدارية البسيطة لأجهزة في الدولة إلى قرارات مهمة مرتبطة باستغلال وتوظيف المال العام، كما تجاوز ظاهرة المحسوبية و«الواسطة» في التوظيف إلى الفساد السياسي والتزاوج بين المال والسلطة.

وقد حددت تقارير مؤسسة الشفافية الدولية، وهي من أبرز المنظمات العاملة في مجال مكافحة الفساد، أهم الأنشطة الحكومية التي شهدت مخالفات إدارية، والتي جاء في مقدمتها المشتريات الحكومية، وإساءة استغلال وتبديد المال العام وممتلكات الدولة، واتخاذ قرارات إدارية لتحقيق منفعة لأشخاص أو جهات بعينها، ودفع رشا للحصول على استثناءات من اللوائح أو لإنهاء إجراءات إدارية، وللتعيين في الوظائف الحكومية.[1] ولم تسلم السياسة هي الأخرى من الفساد، فشاع ما يعرف بـ «شراء الأصوات» خلال الانتخابات، وانتشرت معلومات حول قيام الدولة بـ «تفصيل القوانين» لخدمة مصالح أفراد بعينهم، كما تردد أن مسئولين حكوميين

(١) Transparency and Integrity Committee, First Report 2007.

سـهلوا لأشـخاص مقربين من السـلطة الاسـتيلاء على المال العام والاستحواذ على مؤسسـات وأراض مملوكـة للدولة بأثمان بخسـة.[١] ولهذا كلـه تكرر قبوع مصر في مراكز متأخرة في تصنيفات المؤسسة لمعدلات الفساد العالمية، فاحتلت مصر المرتبة ٧٠ من أصل ١٦٣ دولة تمت دراسة حجم الفساد فيها في عام ٢٠٠٦، ثم تأخر ترتيب مصـر فـي العامين التاليين اللذين شـهدا دراسـة حالة ١٨٠ دولة، حيـث جاءت مصر فـي المركز ١٠٥ في عام ٢٠٠٧، ثم تراجعـت إلى رقم ١١٥ في عام ٢٠٠٨. وجدير بالذكـر أن هـذه التقارير الدوليـة – والتي تتمتع بقدر كبير مـن المصداقية – لم تكتف برصد انتشار الفساد في مصر، بل سجلت تناميه واستفحاله في الأعوام الأخيرة.[٢]

وبلا شـك فـإن الفسـاد الإداري ظاهرة لا تنفرد بهـا مصر، وإنما هو واقع تعايشـه وتعاني منه جميع دول العالم، بما فيها الدول المتقدمة والديمقراطية. لكن أكثر ما ميز الفسـاد في المجتمع المصري، وجعلـه أكثر خطورة وتأثيرًا علـى حياة المواطن، هو استشـراؤه رغم وجود إطار قانوني متكامل يجرم الفسـاد وأجهزة رقابية مكلفة بإنفاذ هـذه القوانيـن وملاحقة المفسـدين. وبمعنـى آخر، فقـد كان لدى مصر – وبشـهادة المنظمـات الدوليـة – إطار قانونـي معقول ومجموعـة جيدة من الآليـات والأجهزة الرقابية المخصصة لمكافحة الفسـاد ومحاسـبة المفسدين، إلا أن هذه الآليات عانت مـن التهميش والتقويض والتكبيل.[٣] وليـس أدل على ذلك من عدد وحجم الأجهزة الرقابيـة المتعددة القائمة في مصر والتي شـملت تخصصاتهـا مكافحة أوجه وأنماط

---

(١) بالنسبة للفساد في الحياة السياسية، يمكن الاطلاع على تقرير لمؤسسة Freedom House الأمريكية:

Freedom House, Countries at the Crossroads: Egypt 2007.

(٢) Transparency International, National Integrity System Study: Egypt 2009.

(٣) وبالتحديد، أصدرت منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٩ تقريرًا شاملًا حول حالة الفساد في مصر ولتقييم المؤسسات والقوانين القائمة لمكافحة الفساد. وخلص التقرير إلى أن الدستور والقوانين واللوائح والهيئات المعنية بمكافحة الفساد في مصر توفر إطارا مناسبا لتحقيق الشفافية والنزاهة في مصر، إلا أنها لم تكن تستخدم بفاعلية في الماضي. انظر:

www.transprency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_03_20_nis_egypt_english.

الفسـاد كافة. فهنـاك هيئة الرقابـة الإدارية،[١] والنيابـة الإداريـة،[٢] ومباحث الأموال العامة،[٣] والجهاز المركزي للمحاسبات،[٤] وجهاز الكسب غير المشروع،[٥] ووحدة مكافحة غسل الأموال،[٦] بالإضافة إلى أجهزة تنظيمية ورقابية كالبنك المركزي الذي ينظـم ويراقب أداء القطاع المالي المصرفي، والهيئـة العامة للرقابة المالية التي تتولى التنظيم والرقابة لقطاعات التأمين وسـوق رأس المـال والتمويل العقاري وغيرها من

---

(١) أنشئت الرقابة الإدارية في عام ١٩٦٤ وتعمل وفق القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وتتبع رئيس الوزراء. والمهمة الرئيسة التي تضطلع بها هي التحقيق في قضايا الفساد الإداري في الجهات الحكومية المختلفة، وفي مؤسسات القطاع الخاص التي تنجز مهام تابعة للحكومة، وشركات قطاع الأعمال وغيرها من الكيانات التي ترتبط بالدولة وأجهزتها.

(٢) تعمل النيابة الإدارية وفق القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

(٣) مباحث الأموال العامة لديها تاريخ طويل في مصر، فقد تأسست في عام ١٩٣٣ بهدف مكافحة تزوير العملة، ثم أوكلت إليها مهمة مكافحة جرائم تهريب العملة في عام ١٩٦٢، ثم تطور عملها في عام ١٩٧٢ ليشمل جرائم الاختلاس والرشا والتربح، ثم جاء عام ١٩٨٤ لتحويل هذه الجهة إلى مباحث الأموال العامة بموجب قرار جمهوري. وتتخصص هذه الإدارة في مجال الجرائم الاقتصادية.

(٤) أنشئ الجهاز المركزي للمحاسبات لأول مرة في عام ١٩٤٢ وأطلق عليه اسم الجهاز المركزي للمحاسبات في عام ١٩٦٤. وينظم عمل هذا الجهاز القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ (وقد عدل بموجب القانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨)، حيث يتولى الجهاز – الذي يتمتع بالاستقلالية ويتبع رئيس الجمهورية من الناحية التنظيمية والقانونية – مراجعة حسابات الأجهزة والجهات الحكومة وشركات قطاع الأعمال، وهو ما يتضمن حوالي ١٣٠ هيئة تابعة للحكومة المركزية ووزاراتها، و١٢٠ جهة خدمية، ودواوين جميع المحافظات، وأكثر من ١٦٠ شركة مملوكة للدولة، والأحزاب، والنقابات، وجميع وسائل الإعلام.

(٥) تأسست هذه الهيئة بموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ وتهدف للرقابة على مصادر دخل المسئولين الحكوميين والتأكد من عدم تضخم ثرواتهم بشكل غير مشروع. وتتولى هذه الهيئة تلقي إقرارات الذمة المالية للمسئولين الحكوميين وفحصها، كما تقوم – بموجب القانون رقم ٢ لسن ١٩٧٧ بإحالة المسئولين الذين يثبت تورطهم في جرائم الكسب غير المشروع إلى المحاكم الجنائية المختصة.

(٦) هذه هي أحدث جهات الرقابة المصرية، حيث أنشئت بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ للتصدي لظاهرة غسل الأموال ولمكافحة تمويل الإرهاب. وكان إنشاء هذا الجهاز ضروريا في أعقاب هجمات ١١ سبتمبر ٢٠٠١ والتي أبرزت أهمية التصدي لشبكات الجريمة المنظمة التي تقوم بغسل الأموال وتمويل الأنشطة الإرهابية.

النشـاطات المالية غير المصرفية،[1] وجهاز حماية المنافسـة ومنع الاحتكار، وجهاز حماية المستهلك، وأخيرًا النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصيل بتحريك الدعوى الجنائية، والوحيد بمباشرتها.

ومـن هنـا تأتـي المفارقة ويثور التسـاؤل عـن مصدر هذا الفسـاد الذي استشـرى بمختلف أشـكاله وأنواعه والذي امتد من القطاع العـام وأجهزته إلى القطاع الخاص وكياناته؟ وكيف سُـمح للفسـاد بأن يتحول إلى منظومة كلفت مصر – وفق دراسـات دوليـة[2] – مـا يقـرب من سـتة مليـارات دولار سـنويًّا بيـن عامـي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨؟ وتتطلـب الإجابـة الشـافية والوافية عن هذا السـؤال أكثر بكثير مما هـو مخصص هنا لمسألة الفساد.

وفـي جميـع الأحوال، فإنه مـن المؤكد أن غياب إسـتراتيجية وطنية واضحة لمنع وقوع الفسـاد من خـلال إصلاح مواطن الخلل القانونـي والإداري والاقتصادي التي تسـمح للمفسـدين بأن يمارسـوا نشـاطهم يمثل واحدًا مـن أهم الأسـباب التي أدت إلى اسـتفحال الفسـاد في مصر، حيث لا يمكن لجهود الملاحقة الجنائية للمفسدين وحدها أن تقف في وجه منظومة الفساد.

لقـد سـاهم تدخل السـلطة التنفيذية فـي عمل الأجهـزة الرقابية ومنعهـا من تأدية مهامهـا وغـض البصـر عن التقارير التـي كانت ترفعها بشـأن بعض وقائع الفسـاد في المسـاعدة على انتشـارها.. فلم تكن هذه الجهات الرقابية تتمتـع بالقدر الواجب من

---

(١) بدأ العمل في هذه الهيئة الوليدة التي ضمت عدة هيئات رقابية سابقة كالهيئة العامة لسوق المال والهيئة المصرية للرقابة على التأمين والهيئة العامة لشئون التمويل العقاري في يوليو ٢٠٠٩ بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية.

(٢) انظر التقرير الآتي:

Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009, January 2011.

الحرية والاستقلال القانوني والمالي والإداري،[1] كما لم يكن عملها في بعض الحالات على القدر الواجب من الكفاءة المهنية، حيث قيدت اللوائح والنظم الإدارية التقليدية قدرتها على استقطاب الكفاءات، وكانت تصدر في بعض الأحيان توجيهات سياسية بتوقف أعمال الرقابة عند مستوى معين من الوظائف أو بتجاهل تقارير هذه الأجهزة. وقد اقترنت هذه الممارسات مع ما سبق تناوله حول الزواج المشئوم بين المال والسلطة الذي أدى إلى اعتلال السياسة في مصر، وساهم في تفاقم حالات تضارب المصالح، مما هيأ المناخ لكثيرين ممن كانوا في السلطة لتحقيق مكاسب طائلة أو على الأقل خلق البيئة المناسبة للاعتقاد في ذلك. ويجب ألا ننسى في هذا الصدد أن الإحساس بوجود فساد لا يقل خطورة عن وجود الفساد بشكل حقيقي.

وكان للفساد بأشكاله كافة، والذي أصاب الحياة الاقتصادية بقدر ما شاع في العمل السياسي، نصيب كبير في تأجيج مشاعر الغضب لدى المصريين وفي ترسخ اقتناعهم باستحالة إصلاح النظام، فدفعهم للثورة على النظام والمطالبة بإسقاطه يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، ومن ثم الدعوة لتطهير البلاد من المفسدين، وهي الدعوة التي لباها المصريون في المظاهرة المليونية المعروفة بجمعة التطهير يوم ١١ إبريل ٢٠١١، والتي صدر في أعقابها قرارات حبس الرئيس السابق وأبنائه على ذمة التحقيق في بلاغات تتضمن التربح وسوء استغلال السلطة والفساد، وهي البلاغات التي قضي فيها فيما بعد بانقضاء الدعوى الجنائية في شق منها وبالبراءة في شق آخر.

(د) المبحث الثالث: استباحة الحقوق وإهدار الكرامة الإنسانية

لا يثور شعب على نظام يصون كرامة الإنسان ويحمي حقوقه وحرياته الأساسية. أما في مصر، فقد استباح النظام حقوق المواطنين وأهدر كرامتهم على نحو دفع كثيرين من المصريين الذين ضاقت بهم السبل لهجر بلدهم بحثًا عن حياة أفضل

(١) على سبيل المثال، نرى أنه من غير المنطقي أن يكون الجهاز المركزي للمحاسبات تابعًا لرئيس الجمهورية، الذي يعد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمهيمن عليها، وفي نفس الوقت يقوم الجهاز بمراجعة حسابات جميع الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية. ونحن لا نشكك في نزاهة وحيدة الجهاز وغيره من الأجهزة الرقابية، إلا أنه ما من شك في أن عمل الجهاز كان سيكون أكثر فاعلية إذا كان متمتعًا بقدر أكبر من الحرية والاستقلالية.

في شتى بقاع الأرض. لقد شهدت مصر العديد من أوجه وأشكال انتهاكات حقوق الإنسان على مدار السنوات بل والعقود الماضية، فعانى المواطن مساسًا بحقوقه المدنية وافتئاتًا على حرياته السياسية، فضلًا عما رصدناه سابقًا من إخفاقات في مجال حقوقه في التنمية حرمت جانبا كبيرا من المصريين من جزء مهم من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية.

وقد وثقت العديد من الهيئات والمنظمات الوطنية والإقليمية والدولية حالة حقوق الإنسان في مصر، وسجلت المخالفات التي ارتكبتها الدولة لواجباتها المرتبطة بحماية الحقوق والحريات العامة المقررة بموجب الدستور والقانون وبمقتضى الاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها مصر. ومن ثم، فلن نسهب في وصف حالة حقوق الإنسان في مصر بالتفصيل، حيث يسهل التعرف على أوجه القصور التي شابت أوضاع حقوق الإنسان في البلاد بالرجوع للعديد من التقارير المنشورة عن جهات متعددة وطنية ودولية رسمية وأهلية خلال الفترة الماضية.[1] وغاية الأمر أننا

---

(١) للتقارير الصادرة عن مصادر رسمية حكومية مصرية بشأن حالة حقوق الإنسان في البلاد، يمكن الاطلاع على ما يلي: التقرير الوطني المصري المقدم إلى آلية المراجعة الدورية لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة (وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/WG.6/7/EGY/1). أما بالنسبة للمصادر غير الحكومية، فهي عديدة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان: التقارير السنوية للمجلس القومي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤ – ٢٠١٠). أما بالنسبة لتقارير منظمات المجتمع المدني المصري المهتمة بمجال حقوق الإنسان، فيمكن مراجعة ما يلي: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، التقارير السنوية؛ المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، العنف الطائفي في عامين ... ماذا حدث؟ ومن أين نبدأ؟ دراسة تحليلية من يناير ٢٠٠٨ وحتى يناير ٢٠١٠؛ مؤسسة حرية الفكر والتعبير، تقرير حول حرية الفكر والإبداع في مصر. أما بالنسبة للتقارير الصادرة عن الأمم المتحدة، فيمكن مراجعة الوثائق الآتية: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان على التقرير المقدم من مصر تنفيذًا للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (وثيقة الأمم المتحدة رقم: CCPR/C/EGY/2001/3)؛ الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التقرير المقدم من مصر (وثيقة الأمم المتحدة رقم: E/1990/5/ Add.38)؛ الاستخلاصات والتوصيات الخاصة بلجنة مناهضة التعذيب بشأن التقرير المقدم من مصر بموجب معاهدة مناهضة التعذيب وجميع أشكال العقاب والمعاملة القاسية وغير الإنسانية والحاطة بالكرامة (وثيقة الأمم المتحدة: CAT/C/29/4)؛ تعليق اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة على التقرير المصري المقدم بشأن التزاماتها بموجب اتفاقية القضاء على أشكال التمييز كافة ضد المرأة (وثيقة الأمم المتحدة:/CEDAW/C EGY/4-5)؛ الملاحظات الختامية الخاصة بلجنة حقوق الطفل حول التقرير المصري المقدم إلى اللجنة بشأن تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل (وثيقة الأمم المتحدة: CRC/C/SR.679)؛ الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري على التقرير الدوري المصري (وثيقة الأمم المتحدة: CERD/C/384/Add.3).

سـنحاول في السطور القليلة القادمة أن نلقي نظرة شاملة على أوضاع حقوق الإنسان في مصر بهدف تشـخيص النمط العام للعوار الذي شـاب أداء الدولة في هذا المجال ولتحديد أبرز عوارض إهدار كرامة المصري في وطنه.

وبصفـة عامـة، عندما نطالع تاريخ وسـجل مصـر في مجال حقوق الإنسـان على مدار القرن العشـرين، سـنجد أن ما عانى منه الشعب المصري خلال العقود الأخيرة، لـم يكـن فريدًا أو اسـتثنائيًّا، بـل جاء امتـدادًا ونتاجًا للعلاقة التي سـادت بيـن الدولة والمواطـن طوال القـرن الفائت وخصوصا في ظل الجمهوريـة المصرية الأولى التي تأسسـت في ٢٣ يوليو ١٩٥٢. فقد اتسـم الأسـلوب العام لتعامل الدولة المصرية مع المجتمع على مدار تلك العقود الستة بعدة ملامح لم تختلف كثيرًا مع تغير الحاكم.

ومـن أبـرز ملامح السـجل المصري فـي حقوق الإنسـان بصفة عامة هـو تفضيل الدولة المصريـة وانحيازها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حسـاب الحقوق المدنية والسياسـية. وكما هو معروف فإن **حقوق الإنسان تنقسم إلى قسمين رئيسـين،**[1] **أولهمـا الحقـوق المدنيـة والسياسـية** التي تتمحور فلسـفتها حـول فكرة وقيمـة الحريـة، وذلك من خلال صون حياة الإنسـان وحمايته من إسـاءة معاملته من

(١) يتأسس هذا التقسيم على فكر يرى أن الحقوق المدنية والسياسية تمثل «الجيل الأول» من حقوق الإنسان لأنها ظهرت وحظيت باعتراف المجتمعات والحكومات منذ أواخر القرن الثامن عشر وبعد قيام الثورتين الأمريكية والفرنسية، وربما ما قبل ذلك بكثير، وتحديدًا منذ إطلاق وثيقة الحريات في بريطانيا والمعروفة باسم الـ Magna Carta في سنة ١٢١٥ ميلادية. كما ينبع هذا التقسيم مما يراه بعض الفقهاء، وخصوصا في الولايات المتحدة، من أن الحقوق المدنية والسياسية هي في واقع الأمر الأساس الحقيقي لحقوق الإنسان كافة، حيث يرى هؤلاء أن الغرض الأساسي من حقوق الإنسان هو إطلاق الحريات بأنواعها كافة وفرض قيود على ما يمكن للدولة أن تتخذه من إجراءات في مواجهة المواطنين وأن الهدف هو حماية المجتمع من تغول الدولة وافتئاتها على حقوقه. وبالتالي، يرى هؤلاء أنه ليس من المناسب أن تمتد فكرة حقوق الإنسان للمجال الاقتصادي والاجتماعي، لأن هذه الأمور تعد من الموضوعات التي لا يفترض أن يكون للدولة دور فيها أصلًا، وأن يترك للمجتمع وللسوق حرية تنظيم توفير هذه الخدمات للمواطنين، وذلك على أساس أن السوق سيكون أكثر فاعلية وكفاءة في القيام بهذه المهمة. وعلى جانب آخر، ينتقد قسم من الفقهاء هذه النظرة لحقوق الإنسان باعتبارها ضيقة أكثر من اللازم وأنها تتجاهل جزءًا رئيسا من حياة الإنسان، ألا وهو حاجته للحياة الكريمة التي لا تتوافر إلا بوجود مجموعة من المقومات الاقتصادية والاجتماعية. ونحن نعي تمامًا هذا النقاش والحوار الفقهي، إلا أننا تبنينا هذا التقسيم لوضوحه ولبساطته وحتى لا نعقد الأمور أكثر مما ينبغي على القارئ الكريم.

قبل الدولة أو المواطنين الآخرين، وعن طريق إقامة العدل وترسيخ المساواة ومنع التمييز، بالإضافة إلى منح المجتمع حرية إدارة شئونه من خلال وضع أسس الحكم الديمقراطي، كحريتي الرأي والتعبير والمشاركة في الحياة العامة وإجراء الانتخابات وتأسيس الجمعيات. **أما القسم الثاني من منظومة حقوق الإنسان فيتكون من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، والتي تتصل في مجملها بفكرة ضمان مستوى لائق من المعيشة للمواطنين، من خلال توفير خدمات الصحة والتعليم والسكن، وضمان حد أدنى من الغذاء ومنح الحق في الحصول على فرصة عمل مناسب وتأسيس نقابات عمالية وتوفير الضمان الاجتماعي للمواطنين.

ويتأسس تفضيل الدولة المصرية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الحقوق المدنية والسياسية على اقتناع بأنه لا يمكن إقامة الديمقراطية السليمة في البلاد من دون أن يسبق ذلك إقامة العدالة الاجتماعية وتأمين الاحتياجات الاقتصادية الأساسية للمواطنين. أي أن لب هذا الفكر وأساسه هو القول إن الفقراء والمعدمين ليس في مقدورهم ممارسة الديمقراطية، وأنه يتعين تحقيق التنمية والرخاء في المجتمع قبل إطلاق الحريات السياسية. وما من شك في أن هذا الرأي له وجاهته ويحظى بقبول في بعض الدوائر الفكرية والأيديولوجية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، عبر الرئيس الراحل جمال عبد الناصر عن هذا المنهج في مناسبات عديدة، منها كلمته لعرض الميثاق الوطني لمجلس الأمة المصري في ٢١ مايو ١٩٦٢، حيث قال: «إن المواطن لا تكون له حرية التصويت في الانتخابات إلا إذا توافرت له ضمانات ثلاثة: (١) أن يتحرر من الاستغلال في جميع صوره، (٢) أن تكون له الفرصة المتكافئة في نصيب عادل من الثروة الوطنية، (٣) أن يتخلص من كل قلق يبدد أمن المستقبل في حياته». وما من شك في أن حكام مصر الذين جلسوا على قمة هرم الدولة المصرية منذ عام ١٩٥٢، أو على الأقل بعضهم، كانوا مقتنعين إلى حد ما بهذه النظرية، إلا أن التجربة التاريخية في مصر وفي غيرها من دول العالم أثبتت أيضًا أن هذا المنطق كان يروج له ويسوّق لتوفير تكأة وحجة للدولة لتأجيل وتأخير التحول للديمقراطية لما

ينطوي عليه ذلك من تهديد لاستئثارها بالسلطة والحكم، ولما سيفرزه الانتقال إلى التعددية السياسية من منافسين للنخبة الحاكمة التي احتكرت السياسة. وبالتالي، كان هناك تكامل بين هذه النظرية التي تؤخر وتهمل، بل وتهدر، الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين وتحرمهم من حق ممارسة السياسة والاشتغال بالعمل العام وبين ظاهرة تجريف السياسة وإقصائها من حياة المصريين التي تحدثنا عنها فيما سبق.

أما الظاهرة الثانية التي ميّزت حالة حقوق الإنسان في الجمهورية المصرية الأولى، بما فيها السنوات الثلاثون لحكم الرئيس السابق، فكانت ما نصفه بأنه «تطبيع الاستثناء»، ونقصد به ظاهرة لجوء الدولة إلى إجراءات وسياسات وأدوات استثنائية لإحكام قبضتها على مقاليد الحكم في البلاد، وهي الإجراءات والأدوات التي عادة ما اقترنت بإهدار للعديد من الحقوق والحريات الأساسية وساهمت في تكريس السلطة المطلقة للدولة وهيمنتها على أوجه الحياة كافة في مصر. لقد جاءت قمة تجليات هذا المنهج في تطبيق حالة الطوارئ طوال معظم السنوات التي مضت على إعلان الجمهورية في مصر[1] بل إن الأمر يتجاوز الحكم الجمهوري ليمتد لما سبقه من حكم ملكي. فخلال الأعوام الثلاثين التي امتدت من إعلان استقلال مصر بموجب التصريح البريطاني الصادر في ٢٨ فبراير ١٩٢٢ وإلى قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فرضت الأحكام العرفية (وهو المسمى المستخدم آنذاك لوصف «حالة الطوارئ») لسبعة عشر عامًا. أما منذ قيام ثورة يوليو إلى يومنا هذا، فقد طبقت حالة الطوارئ على مصر لأربعة وخمسين سنة من أصل تسعة وخمسين سنة هي عمر الجمهورية الأولى في مصر.[2]

ورغم أن مصر مرت بظروف عصيبة على مدار القرن العشرين، بين أحداث محلية جسيمة وتطورات إقليمية عاصفة، فإنه ما من شك في أن الدولة لم تكن بحاجة لفرض حالة الطوارئ واللجوء لإجراءات استثنائية فرطت في حقوق المصريين وأهدرت

(١) ينظم العمل بحالة الطوارئ القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

(٢) راجع فيما يلي من هذا الكتاب الجزء الخاص بتحليلينا ورؤيتنا لمسألة تاريخ وواقع تطبيق حالة الطوارئ في مصر.

كرامتهـم للتصـدي لهذه لظروف الطارئة التي واجهت الأمـة المصرية، وهو ما ينطبق بالأخص على سنوات حكم الرئيس السابق حسني مبارك، التي لم تشهد – في رأينا – أحداثـا أو أزمـات بالحجـم الذي يتطلب إعلان حالـة الطوارئ لثلاثين سـنة، بما في ذلـك مواجهة الهجمات الإرهابية التي بلغت ذروتها في تسـعينيات القرن الماضي.. فهنـاك دول كثيرة تعرضت لأزمات أمنية داخليـة وخارجية أكثر خطورة مما تعرضت لها مصر ولم تأسـر هـذه الدول مجتمعاتها وتحولها لرهينـة خاضعة لقانون الطوارئ بسبب هذه الأزمات، ومنها باكستان والهند وكوريا الجنوبية والمكسيك.

ولـم يقتصـر الأمر على تطبيق حالـة الطوارئ، وإنما تجاوز ذلـك إلى خلق آليات وأدوات أخرى أتاحت للدولة الالتفاف على الإجراءات الطبيعية والعادية المنصوص عليها في الدستور والقانون للتعامل مع ما تواجهه أي حكومة من أحداث ومشكلات في إطار إدارتها لشئون أي مجتمع. فعلى سبيل المثال، فرغم وجود المحاكم الجنائية العادية والمنوط بها محاكمة المتهمين في جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، أنشأ النظام بموجب القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ محاكم أمن الدولة (وهي تختلف عـن محاكم أمن الدولـة (طوارئ) المنشـأة بموجب قانون الطـوارئ) والتي أحيلت إليهـا مجموعة مـن الجرائم الخطيرة التي تمـس الأمن العام. وأخطر ما كانت تتسـم بـه هذه المحاكـم أنه كان يجلس على منصتهـا أفراد من خارج القضـاء العادي، وهو ما يخل بمبادئ ومعايير المحاكمة العادلة التي تلزم الدولة بمحاكمة المتهمين في أي قضية أمام قاضيهم الطبيعي وليس أمام محكمة استثنائية.[١]

كمـا اعتـاد النظـام على اللجـوء للقضاء العسـكري للبت فـي القضايا التي تتسـم بالطابـع السياسـي، حيث كان يحال إلى هذه المحاكـم، والتي تتخصص في محاكمة العسـكريين وليـس المدنيين، أفراد مدنيون ممـن ينتمون إلى جماعـات أو تنظيمات مناوئة للنظام، كما حدث مع بعض قيادات جماعة الإخوان المسلمين.

وقـد ترتـب على ما وصفناه بأنه «تطبيع للاسـتثناء» عدة نتائـج خطيرة، كان أهمها إحسـاس بعض الأجهـزة الأمنيـة بأنها غير ملزمـة باتبـاع القانون واحتـرام مقتضياته

(١) تجدر الإشارة إلى أنه تم إلغاء القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بموجب القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

وإجراءاته، وأنه يمكن الافتئات على أي من الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين باسم حماية الاستقرار في البلاد، والذي تحول في كثير من الأحيان من حماية الوطن إلى حماية النظام. كما أفرزت هذه الظاهرة ثقافة في أوساط بعض رجال الأمن بأنه لا حدود لما يمكن أن يتخذوه من إجراءات أثناء التحقيق مع من يشتبه في تورطهم في أعمال إجرامية من دون أن يحاسبوا أو يسألوا على ما يقترفونه من خروقات لحقوق المشتبه فيهم أو المتهمين. وهو ما أدى كله إلى وقوع انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، مُثِّل أفظعها في انتشار التعذيب وسوء المعاملة في الدوائر الأمنية واحتجاز الآلاف من المواطنين واعتقالهم تعسفيًّا.

وقد تركت هذه الممارسات أثارها السلبية الملموسة على المستوى الاجتماعي، والتي تعد من أبرزها اهتزاز، بل وانهيار، ثقة واحترام المواطن للمؤسسة الأمنية. كما خلق أداء بعض الأجهزة الأمنية، شعورًا ونزعة انتقامية لدى شريحة كبيرة من المصريين المهمشين والمستضعفين وممن كانوا مصنفين بوصفهم خصوما سياسيين للنظام تجاه جهاز الشرطة بأكمله، وهو ما ظهر واضحًا في بعض الممارسات في أعقاب ثورة ٢٥ يناير، حيث رغب هؤلاء، الذين كانوا من أشد من عانوا من العصا الغليظة للأمن، في القصاص من جلاديهم الذين أهانوهم وسلبوهم الكثير من حقوقهم وحرياتهم الأساسية. وما من شك في أن مصر ستعاني خلال الأعوام المقبلة من ظاهرة انكسار هيبة الأمن، وسيكون أمامنا تحد كبير يمثَّل في الوصول إلى ذلك التوازن الدقيق الذي تحظى به الشرطة باحترامها وهيبتها اللازمين لاستعادة الانضباط في الشارع المصري، دون أن يتحقق ذلك بوسائل وأدوات قمعية عنيفة تنتهك حقوق الإنسان وتحط من كرامته.

أما ثالث مظاهر الإخلال بحقوق المواطنين التي اتسمت بها الجمهورية المصرية الأولى فتمثل في بعض أوجه القصور التي شابت عمل وأداء مرفق القضاء في مصر. فرغم أننا لا نحمل في قلوبنا للقضاء المصري الشامخ وقضاته الأجلاء سوى كل الاحترام وعظيم التقدير، فإنه علينا الاعتراف بأن إيمان المصريين بإمكانية إنصاف

الحقوق وإنفاذ القانون وإقامة العدل في المجتمع قد تراجع وتصدع خلال السنوات والأعوام الماضية، وهو ما قرره القضاة أنفسهم في مؤتمرهم الأول للعدالة قبل خمسة عشر عامًا، حين عددوا أسباب الشعور بغياب العدل والإنصاف، والتي كان من أهمها طول فترة التقاضي والبطء في إصدار الأحكام النهائية، وهو ما نرجعه بالأساس لنقص الموارد البشرية والأعباء الهائلة التي يتحملها القضاة نتيجة الأعداد الضخمة من القضايا التي ينظرون فيها. وقد تسببت هذه الظاهرة في الانتقاص من ثقة المواطنين في فاعلية اللجوء إلى القضاء كوسيلة للحفاظ على حقوقهم ولحل منازعاتهم، بالإضافة إلى انتشار ظاهرة تحول الأفراد لوسائل الأخرى لاقتضاء حقوقهم، كاللجوء للقوة والعنف أو إلى محافل عرفية وغير رسمية للفصل في النزاعات التي تنشأ بين المواطنين. وبصفة عامة، فإن القاعدة الفقهية تقول إن التأخر في إقامة العدالة يؤدي لضياع العدالة وربما لإنكارها، وهو ما يعني أنه ليس بغريب أن يفقد المواطن المصري كثيرا من إيمانه بالقضاء والقانون كركائز ودعائم لا غنى عنها في بناء المجتمع القويم بسبب التأخر والتباطؤ في إقامة العدل.

ولم يكن طول فترة التقاضي هو المصدر الوحيد لتراجع ثقة المواطن المصري في فاعلية القضاء كأداة لصون الحقوق وإنفاذ القانون، وإنما ازداد الأمر تعقيدًا عندما واجه المصريون ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الباتة والواجبة التنفيذ. ورغم عدم نشر إحصاءات أو تقارير رسمية تبين أعداد وأنواع الأحكام غير المنفذة في مصر خلال السنوات الأخيرة، فإنه لا يخفى على أحد عاش في مصر في السنوات الأخيرة واحتك بالمشاكل التي يتعرض لها المواطنون أن ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية أصبحت واقعًا ملموسًا عايشه المصريون جميعًا. والملاحظ أن الأحكام التي ظلت حبرًا على ورق تعددت أنواعها وامتدت لتشمل أحكاما صادرة في قضايا مدنية وجنائية وإدارية بمختلف محافظات الجمهورية، وهو ما يعني أن الأمر لم يقتصر على القضايا المتصلة بالشأن العام أو بملفات سياسية قد يكون للدولة وللنظام مصلحة في تجاهل تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها، وإنما تحول إلى ظاهرة عامة تمثل في التراخي والإهمال الجسيمين في تنفيذ الأحكام القضائية، بل وربما في بعض

الأحيان ارتباط الأمر بفساد حال دون تنفيذ أحكام تُضر بمن كانوا ذوي نفوذ أو على اتصال بمن كانوا في السلطة.

ولعل قضية اختيار المرشحين للعمل في مرفق القضاء أو في مرفق الأمن، واعتماد معايير التقارير الأمنية، وتفضيل أبناء العائلات الكبرى والأسر ميسورة الحال على حساب أصحاب التقديرات العليا والمتميزين علميًّا، ووقف التنقل والتبادل بين العاملين في الحقل القانوني وخصوصا من المحامين وأساتذة الجامعات وبين العاملين في مرفق القضاء كانت هي الأخرى عاملًا في اهتزاز صورة القضاء المصري.

لقد أدت هذه الظواهر الثلاث التي تناولناها (تفضيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على حساب الحقوق المدنية والسياسية، واللجوء لأدوات وإجراءات استثنائية لقمع معارضي النظام، والقصور الذي شاب بعض أوجه عمل القضاء) إلى حرمان المصريين من المزيد من حقوقهم. فسُدت الطرق والوسائل الشرعية للمشاركة في الحياة السياسية، ولجأ النظام لقانون الطوارئ وغيره من الأساليب الاستثنائية لتأمين احتكاره للسلطة والحكم، وتزعزعت الثقة في القضاء كوسيلة لإقامة العدل وصون الحريات وحفظ الحقوق، وهو ما أفضى في نهاية المطاف إلى سيادة شعور لدى المصريين بأن سيادة القانون قد غابت – أو غيّبت – عن بلدهم.

وللأسف، لم تقتصر أعراض الخلل التي عانى منها المجتمع المصري في السنوات والعقود الأخيرة على انتهاك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين المصريين، ولم يتوقف الأمر عند الخروقات الجسيمة التي ارتكبتها الأجهزة الأمنية لحقوق الإنسان دون عقاب أو مساءلة، بل ازداد الوضع سوءًا بشيوع إحساس في أوساط المصريين بأن كرامتهم مهدرة وأن آدميتهم مستباحة. وهو شعور غذاه أداء الدولة الذي اتسم بالإهمال الجسيم والتراخي غير المبرر في التصدي لحوادث مأساوية تعرضت لها مصر على مدار السنوات الأخيرة، كاحتراق قطار الصعيد في فبراير ٢٠٠٢ الذي أودى بحياة أكثر من ٣٥٠ مصريًّا، وغرق العبارة السلام ٩٨ في فبراير ٢٠٠٦ الذي راح ضحيته أكثر من ١١٠٠ شخص بين مواطنين مصريين

وأجانب، والانهيار الصخري لهضبة المقطم الذي أدى إلى مقتل حوالي ٨٠ شخصًا من سكان منطقة الدويقة العشوائية في سبتمبر ٢٠٠٨. ورغم أن الحكومة نفسها لم تتسبب في هذه الحوادث مباشرة، فإنها ساهمت في تراجع شعبية وشرعية النظام لأنها جسدت الأشكال المختلفة والأوجه المتعددة لإخفاق النظام في توفير الحياة الكريمة للمصرين. فحادث قطار الصعيد أبرز تردي مستوى الخدمات العامة التي تقدمها الوزارات والهيئات الحكومية للجمهور، كما لفت حادث الدويقة الانتباه إلى أزمة العشوائيات والتي نتجت عن سوء التخطيط العمراني على مدار عقود من الزمن وفشل الدولة في تحقيق التنمية المستدامة الشاملة التي تستوعب هذه الأعداد الهائلة من المهمشين، فيما كشف غرق العبارة ٩٨ وإفلات مالكها من العقاب بهربه إلى خارج البلاد عن مدى تهاون الدولة بشأن حياة المصريين.

وقد اجتمع كل ما تقدم من ممارسات قمعية وانتهاكات لحقوق الإنسان وغياب لسيادة القانون وحوادث آلمت المصريين وأدمت قلوبهم لتسهم في تأجيج غضب الأمة المصرية ونقمتها على النظام الحاكم.. فقد أحس المصريون أنهم ليسوا الملاك الحقيقيين لوطنهم وأنه لا كرامة لهم في بلدهم، وأنه لم يعد هناك مجال أو طريق لإصلاح حال المجتمع المصري إلا بإسقاط نظام فرط في كرامة المصريين وأشعر غالبيتهم بالهوان.

(هـ) المبحث الرابع: ثورتا المعلومات والأفكار

تحدث كثيرون عن دور تكنولوجيا المعلومات في قيام ثورة ٢٥ يناير وكيف أدت دورًا رئيسيًّا في حشد الجماهير ونشر الدعوات للخروج في مظاهرات تطالب بالتغيير وبإسقاط النظام. كما أبرز كثيرون دور الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي الإلكترونية في فضح محاولات النظام في قمع المتظاهرين، الأمر الذي أجج غضب الجماهير وساهم في زيادة زخم الثورة وقوة اندفاعها.[1] ومن جانبنا، نتفق مع كافة

(١) انظر على سبيل المثال:

Hugh Miles, The Al-Jazeera Effect, in Revolution in the Arab World, Foreign Policy, 2011.

الآراء التي وصّفت الدور المهم الذي أدته وسائل الاتصال الحديثة في تفجير وإنجاح ثـورة ٢٥ ينايـر، إلا أننا لا نصفنها ضمن دوافع قيام الثورة أو أسـباب اندلاعها، وإنما نعُدّها من أدواتها ووسائل إدارتها.

أمـا ثـورة المعلومـات التي نقصدها في هذا السـياق، والتي سـاهمت في إشـعال الثـورة، فتمثل في سـقوط احتكار الدولـة للحقيقة. ففي أزمان ماضيـة، كانت الدولة هي المصدر الرئيس الذي يسـتقي المواطنون منه معلوماتهم، وكانت أجهزة الإعلام الرسـمية باختلاف أشـكالها هـي الأداة الأكثر تأثيرًا فـي الرأي العـام والأداة الأقوى فـي تشـكيل وجدان المجتمـع. وقد احترفت الأنظمة الاسـتبدادية فـي مختلف دول العالم توظيف احتكارها للإعلام لإضفاء الشـرعية على نفسها ولإقناع المواطنين بما تسـوقه لهـم من مبـررات لوجودها. ولـم تكن مصـر بعيدة عن هذا النمط، وإنما سـاد هذا الأسـلوب في اسـتغلال الإعلام لمصلحة النظام الحاكم طـوال عمر الجمهورية الأولى، فلم يختلف أسـلوب تعامل الدولة مع الإعلام فـي الحقبة الناصرية عما كان عليه في سنوات الرئيس الراحل السادات ولا عما كان قائمًا في سنوات حكم الرئيس السـابق مبـارك الثلاثين، فكان الإعلام الرسـمي للدولـة يعمل دومًا لحسـاب النظام ويدافع عنه ويوفر التبريرات لبقائه ويقصي الأصوات المعارضة له.

إذًا، فماذا تغير؟ ولماذا أخفق الإعلام الرسمي في مهمته الرئيسة، ألا وهي شرعنة النظـام وتبريـر وجـوده؟ الإجابـة تمثل في ثـورة المعلومات التي تسـببت فـي انهيار احتـكار الدولـة وأجهزتهـا للمعلومة وأفضت إلى تلاشـي قدرة النظـام على الادعاء بأنـه وحـده يمتلك الحقيقـة. فلم يعد المواطنون أسـرى مـا تطعمهم إيـاه الدولة من معلومات، ولـم يعد النظام مسـتأثرًا بما يصل إلى مسـامع شعبه من حقائق عما يجري داخل الوطن وخارجه. وقد ساهمت هذه الظاهرة التي تعاظمت منذ تسعينيات القرن الماضي الذي وصف عن حق بأنه عصر «السـماوات المفتوحة» في تعريف المواطن المصري بما حققته أمم أخرى في شـرقي المعمورة وغربيها من نجاحات وإنجازات فـي مجالات الديمقراطية والتنمية، رغـم أن الكثير من هذه الأمم واجهتها معضلات اقتصادية واجتماعية مشابهة لما تواجهه مصر.

فتعلم المصريون، مثلًا، من تجربة حزب العدالة والتنمية في تركيا، وفطنوا إلى أن الإسلام السياسي لا يعني بالضرورة التحول إلى دولة دينية يحكمها الأئمة، كما نظروا إلى البرازيل والصين وإندونيسيا، واكتشفوا أن التعداد السكاني لا يشكل بالضرورة حاجزًا أمام التنمية والرخاء، وأن السر يكمن في حسن إدارة الموارد البشرية الكامنة في المجتمع.. كما اطلعوا على تجربة ماليزيا في التحرر الاقتصادي، وفطنوا إلى أن التحول لاقتصاد السوق لا يتحتم أن يتم فقط وفق تعليمات صندوق النقد والبنك الدوليين، كما لاحظوا كيف أن أكبر ديمقراطيات العالم، وهي الهند، تعاني مثلما تعاني مصر من غياب للاستقرار في إقليمها ومن معدلات مرتفعة من الفقر والأمية ولكنها تمكنت رغم هذه العراقيل من أن تحتفظ بطابعها الديمقراطي وأن تحقق في نفس الوقت معدلات مشرفة من التنمية.

ومن هنا عقد المصريون المقارنة بين واقعهم وما حققته أمم أخرى، وبدأ الإعلام الرسمي يفقد مصداقيته وبدأ المصريون يتشككون في المبررات الواهية التي يسوقها النظام لبقائه عبر إعلامه. ومثلما سقط احتكار الدولة لما يرد من الخارج من معلومات وأخبار، انهارت سيطرة الدولة على نقل ما يحدث داخل الوطن من أحداث، فانتشرت الصحف المستقلة والقنوات الفضائية ببرامجها الحوارية التي طرح العديد منها رؤية مغايرة لما يقدمه الإعلام الرسمي، كما منحت منبرًا للآراء المعارضة والمناهضة للنظام لتعبر منه عن رأيها ولتكشف عن سوء إدارة الدولة لدفة البلاد. فكم من حادثة وكارثة هون منها الإعلام الرسمي وكشفت عنها وسائل إعلامية أخرى.

وكانت نتيجة هذه الثورة المعلوماتية التي شهدها العالم وتأثرت بها مصر هو التراجع الشديد في مفعول إحدى الأدوات الرئيسة التي كانت تضمن بقاء النظام واستقراره، ألا وهو احتكار الحقيقة.. فلم يعد ما يروجه الإعلام من مبررات وما يقدمه من خطاب اعتذاري نيابة عن الدولة ينطلي على المصريين، وتلاشت مصداقية وسائل الإعلام الرسمية بعدما ظهرت بدائل لها تقدم صورة أوقع لآلام الناس وتعبر عما يعانيه المواطنون في حياتهم اليومية، وهو ما ساهم في إفقاد النظام لشرعيته في أعين الشعب وشجعهم على الخروج للمطالبة بإسقاطه.

ويجب علينا في هذا الصدد أن نشير إلى أن الدولة ذاتها التي حاولت احتكار الحقيقة ولم تبذل الجهد المطلوب في مواجهة ظواهر الفساد، هي ذاتها التي سعت إلى الإسراع بفتح السموات وبتطوير البيئة المعلوماتية وبتحسين مستوى خدمات شبكة المعلومات. وتلك مفارقة ساعدت في زيادة الفجوة وساهمت في تأجيج مشاعر الغضب.

(و) المبحث الخامس: تراجع دور السياسة الخارجية المصرية

من الأمور المسلفتة في الثورة المصرية والشعارات التي رفعتها والمطالب التي تبنتها الغياب النسبي للسياسة الخارجية عن المشهد في ميدان التحرير، خصوصا إذا ما قورن ما حدث في مصر بما شهدته دول أخرى مرت بثورات على أنظمتها الحاكمة. ففي إيران مثلًا كان التدخل الأجنبي عامة والأمريكي خاصة في الشأن الإيراني من الأسباب الرئيسية لقيام الثورة. أما في مصر فلم تأت المطالبات المرتبطة بالسياسة الخارجية في صدارة الشعارات التي رفعها ثوار التحرير وغيرهم في مختلف الميادين المصرية. إلا أن هذا لا ينفي أن بعض المواقف التي تبنتها السياسة الخارجية المصرية خلال الأعوام الأخيرة أزعجت المصريين وأثارت مشاعر الضيق لديهم.

لقد تحدث كثيرون في الشهور والسنوات السابقة لثورة ٢٥ يناير عن «تراجع الدور المصري» في مختلف ميادين العمل الخارجي، وخصوصا في منطقة الشرق الأوسط التي تمثل المجال الحيوي للأمن القومي المصري، بالإضافة إلى ما رآه البعض تقزمًا للوجود وللتأثير المصريين على الساحة الإفريقية، وهو ما أثار استياء كثير من المصريين، وخصوصا حين أدركوا تأثير ذلك على مصالحهم الإستراتيجية ولا سيما في ملف منابع النيل. إلا أنه لم يُغضب الشباب المصري أمر في السياسة الخارجية لنظام الرئيس السابق مثلما أغضبهم تعامله مع ملف الصراع العربي الإسرائيلي، والشكل الذي أخذته العلاقة مع إسرائيل وخصوصا في شأن تصدير الغاز الطبيعي إليها بأسعار دون السعر العالمي، وموقفه من الحصار الإسرائيلي المفروض على

قطـاع غـزة[1]. ولن نبالغ إذا قلنا إن النظام الحاكم في مصـر كان أحد ضحايا الحربين اللتين خاضتهما إسـرائيل ضد لبنان في أغسـطس ٢٠٠٦ وضد قطاع غزة قي ديسمبر ٢٠٠٨ ويناير ٢٠٠٩، فقـد أفقدت هاتـان الحربان النظام كثيرا من شـرعيته في أعين جموع الشعب المصري الذي تعاطف مع اللبنانيين وتألم لمعاناة الفلسطينيين واعتبر أن الموقف الرسمي لحكومته جاء متخاذلًا أو حتى متواطئًا في نظر البعض.

ولم يضارّ النظام من قضية بعينها مثلما أضرته إدارته لملف معبر رفح البري الذي يربط بين شبه جزيرة سيناء وقطاع غزة، فلم تكن المبررات التي قدمها النظام لسياسته تجـاه المعبـر وقـراره الإبقاء عليه مغلقًـا لفترات طويلـة مقنعة، فلم يقبـل المصريون المنطـق القائل بعدم رغبـة مصر تحمل مسـئولية القطاع لأن المسـئولية القانونية عن القطـاع تقـع علـى عاتق إسـرائيل بوصفها قـوة احتـلال.. ورفض الشـعب المصري ما سـاقته الدولة من حجج بشأن عدم شرعية حكومة حماس التي سيطرت على قطاع غـزة منذ يونيو ٢٠٠٧، كما لم يتفهم المصريـون التبريرات القانونية المعقدة لإغلاق المعبر بسـبب وقـف العمل ببروتوكـول ٢٠٠٥ المنظـم لإدارة المعبـر على الجانب الفلسطيني بسبب استيلاء حماس على السلطة في القطاع.

---

(١) في مقال له على الموقع الإلكتروني لحركة شباب ٦ إبريل، التي كان لها دور قيادي في إطلاق ثورة ٢٥ يناير، نوه مؤسس الحركة المهندس أحمد ماهر إلى الدور الذي ساهمت به السياسة الخارجية لنظام الرئيس السابق حسني مبارك في تأجيج مشاعر الغضب في أوساط المصريين، وبخاصة الشباب الذين قادوا ثورة ٢٥ يناير، حيث ذكر ماهر: «في أحداث انتفاضة الأقصى في عام ٢٠٠٠ و٢٠٠١ امتلأت الجماعات المصرية وأيضًا المدارس بمظاهرات يومية تندد بما يحدث في فلسطين، وكانت المظاهرات بعشرات الآلاف في كل جامعة مصرية في جميع المحافظات، وكان تعامل الأمن بالعنف المفرط المعتاد من اعتقالات وتعذيب ولكن بعد تلك الأحداث اقترب شباب التيارات السياسية بعضهم من بعض ... خصوصًا الناصريين والشيوعيين وبعض الإسلاميين وجلسوا يفكرون سويًّا ... أين المفر؟ ... وتوصلوا لنتيجة مهمة بأنه لا تحرير للقدس بدون تحرير للعواصم العربية من الحكام الخونة. وكان هؤلاء الشباب هم شباب التيارات السياسية من جيل التسعينيات الذي ولد وجيدًا بدون أي رابط أو أي مشروع أو أي هدف. وفي عام ٢٠٠٣ كان ضرب العراق وانتشرت المظاهرات مرة أخرى في كل الجامعات المصرية. وبسبب تواطؤ مبارك في ضرب العراق كان الغضب موجها ضده بدرجة كبيرة ... وكان لأول مرة في مصر هتافات ضد مبارك في الجامعات المصرية ... ولكن كانت تقابل بالرعب الشديد من الطلاب». أحمد ماهر، سياسة النفس الطويل: من نحن؟ ولماذا نحن هنا؟ وكيف؟ الموقع الالكتروني لحركة شباب ٦ إبريل (http://shabab6april.wordpress.com).

ومـا زاد الأمـور تعقيدًا للنظام الحاكم في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير هو أن سياسـاته تجـاه قطـاع غزة تزامنت مع بروز قوى إقليمية أخـرى بعضها عربي كقطر والآخر غير عربي كإيران وتركيا سارعت لملء الفراغ الذي خلّفه تراجع الدور المصري في الآونة الأخيرة. وتبنت هذه الدول خطابًا إعلاميًّا مناصرًا للشعب الفلسطيني واتخذت بعض الإجراءات العملية إما للتصدي للممارسات الإسرائيلية، مثلما تفعل إيران من خلال دعمهـا لحـزب الله اللبنانـي ولأطراف فلسـطينية، وإما للتخفيف من معاناة الشـعب الفلسـطيني، كمـا تجسـد فـي أسـطول الحرية الـذي أبحر مـن تركيا لكسـر الحصار الإسـرائيلي علـى غـزة وقوبل بهجـوم إسـرائيلي عنيف أوقع عـددًا كبيرًا مـن القتلى والجرحى. وما من شك لدينا في أن هذه الدول رسمت مواقفها تجاه الصراع العربي الإسرائيلي لا حبًّا في الفلسطينيين ولا إيمانًا بقضيتهم وإنما وفق ما تقتضيه مصالحها السياسـية والاقتصاديـة وتحقيقًا لمـا تبتغيه من مقاصد إسـتراتيجية ترتبـط بتوازنات سياسـية داخلية أو بتطلعات لتعظيم نفوذها في الشـرق الأوسـط أو تتصل بصراعات تديرهـا مع قوى كبـرى. ورغم ذلك، فإن المشـهد الذي ظهر أمام الشـعب المصري أضحى شـديد الغرابـة، فبلدهم الذي طالما اعتبـروه قائد الأمة العربيـة والمقاتل من أجل اسـتقلالها وكرامتها والمضحي لأجل فلسـطين وحريتها تحـول في نظرهم إلى شـريك متضامن في حصار إسـرائيل لقطاع غـزة، في الوقت الذي تهـرع دول أخرى لمـد يد العون للفلسـطينيين وتسـعى للـذود عنهـم والتصدي لممارسـات الاحتلال الإسـرائيلي، وهو ما أحرج الدولة المصرية حرجًا شـديدًا وانتقص من شـرعية النظام في أعين المصريين.

بالطبع ليست هذه الأمور هي الوحيدة التي أشعرت المصريين بضيق حيال سياسة بلدهم الخارجية، فكما قلنا سابقًا، استاء المصريون مما أحسوا أنه تراجعًا عامًّا لنفوذ بلدهم وانكماشًـا لتأثيرها في مجالها الحيوي العربي ومحيطها الإفريقي، وما لمسوه مـن عداء أضمرتـه لأطراف إقليميـة كإيران وفتور خيّـم على علاقتها مـع دول عربية كسـوريا، فضـلًا عما اعتبره البعض بأنـه تبعية زائدة للولايات المتحـدة.. إلا أنه يظل

أن ملف السياسة الخارجية الأكثر إثارة للغضب والاستهجان في الأوساط الشعبية المصرية تمثل في تعاطي النظام مع الوضع في قطاع غزة وتفاعله مع تطورات الصراع العربي الإسرائيلي عامة.

وكما أسلفنا، لم يكن تغيير السياسة الخارجية للنظام السابق ضمن أبرز المطالب التي رفعها الثوار في ميدان التحرير، إلا أن الاستياء العام من الخطاب والمواقف الخارجية المصرية كانت مصدرًا مهمًّا لعدم الرضا الشعبي عن النظام وعن أدائه، وأحد أسباب تراجع شعبيته على مدار الأعوام الأخيرة، بما ساهم – وإن بقدر محدود مقارنة بالمظالم السياسية والاجتماعية الداخلية – في إقناع المصريين بضرورة إسقاط النظام.[1]

(ز) المبحث السادس: فتيل الثورة

كل ما سبق سرده من أوجه اعوجاج وعوار شابت النظام الحاكم في مصر وتأثرت بها الأمة المصرية وعانى منها المجتمع بأسره كانت أسبابا نراها «هيكلية» لقيام الثورة، أي أنها ترتبط بهيكل الحكم في مصر، وبالنظام السائد في البلاد بمختلف

(١) قبل أن ننتقل للمبحث التالي، يتعين علينا أن نسجل كلمة وجيزة للتاريخ تتصل بأداء مؤسسات الأمن القومي والشئون الخارجية في مصر. وذلك لأن أحدنا كان له شرف العمل في إحدى هذه المؤسسات، وهي وزارة الخارجية، وهي مؤسسة وطنية عريقة لها إسهامات ودور عظيم في الذود عن الأمن القومي المصري ورعاية المصالح المصرية في الخارج، فضلًا عن أن أحدنا تعاون لخدمة الوطن مع جهات سيادية أخرى تشتغل في هذا المجال مما أتاح له الاقتراب من قيادتها والتعرف عليها شخصيًّا وعلى رؤيتها للسياسة الخارجية المصرية. ومن واقع تجربتنا ومشاهداتنا فإن العاملين في مؤسسات الأمن القومي المصري، والتي تشمل القوات المسلحة ووزارة الخارجية وجهاز المخابرات العامة، هم من أخلص الرجال وأكثرهم وطنية وتضحية من أجل بلدهم. ومن هنا فالسؤال يصبح: ما السبب وراء التراجع الذي لحق بنفوذ مصر والتآكل الذي أصاب تأثيرها في محيطها؟ وفي رأينا أن الإخفاقات التي تعرضت لها السياسة الخارجية المصرية لا تلام عليها هذه المؤسسات الوطنية وإنما تتحملها الدولة المصرية برمتها وقيادتها السياسية العليا التي لم تستطع أن تنقل مصر من مصاف الدول النامية والفقيرة لتتحول إلى دولة غنية ومتقدمة بما يتيح لها الموارد والإمكانات التي يمكن أن توظفها في بسط نفوذها في محيطها الإقليمي. فيكفي أن نقول إنه لا يمكن تحميل وزارة الخارجية مثلًا ذنب تراجع النفوذ المصري في إفريقيا في حين أن الدولة لم تستطع أن تخصص سوى بضعة ملايين من الدولارات كمعونات مصرية للدول الإفريقية، وهي أداة لا غنى عنها للتمتع بنفوذ في القارة السمراء.

ملامحه وعناصره، بما فيها المعادلة المنظمة للعلاقة بين القوى السياسية المختلفة، وطبيعة النظام الاقتصادي الذي تبنته الدولة، وشبكة العلاقات والمصالح السياسية والاقتصادية التي نشأت وانتشرت برعاية النظام وما ترتب عليها من انتشار للفساد السياسي والإداري والمالي، وهي كلها أمور أدت مجتمعة لتهميش المواطن المصري وإشاعة إحساس بالغبن والغضب تجاه نظام الحكم. إلا أن هذه المظالم مجتمعة، والتي حولت المجتمع إلى برميل من البرود، احتاجت لفتيل ليشعل الثورة ويوقد نارها.

قد تعددت الأسباب الآنية لإشعال الثورة ولانفجار غضب الشعب المصري بين تطورات سياسية، ومآس إنسانية، وأحداث إقليمية. فعلى الصعيد السياسي، لم يكن يوم ٢٥ يناير هو الظهور الأول للقوى التي قادت الثورة وأشعلتها، ولم يكن الشباب الذين تواصلوا على مواقع التواصل الاجتماعي على الإنترنت وأطلقوا الشرارة الأولى للثورة حديثي العهد بالعمل السياسي الميداني، وإنما كانوا ممن انخرطوا في كثير من التيارات والحركات المعارضة للنظام والتي بدأت تنشط في النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحالي. ورغم تعدد هذه الحركات والتنظيمات المعارضة وامتدادها لأكثر من قطاع في المجتمع، فإننا سنسلط الضوء على اثنتين منها وسنتناول نشأتهما وأهدافهما وأسلوب عملهما خلال الأعوام الأخيرة.[١]

أولى هذه الجماعات المناهضة لنظام الحكم هي «الحركة المصرية من أجل التغيير»، والمعروفة بحركة «كفاية» والتي تأسست في يوليو ٢٠٠٤ لمعارضة إعادة انتخاب الرئيس السابق حسني مبارك لولاية خامسة وللتصدي لمشروع توريث

(١) من أهم الحركات الاجتماعية الاحتجاجية التي ظهرت خلال الأعوام الأخيرة والتي كان لها تأثير على المجموعات التي قادت ثورة ٢٥ يناير: اللجنة الشعبية المصرية لدعم الانتفاضة الشعبية، والحملة الشعبية من أجل التغيير (الحرية الآن)، واللجنة القومية للدفاع عن أموال التأمينات، والشباب من أجل التغيير، ومجموعة لا للتوريث، وحملة «شايفنكم». وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن الكثير من هذه الحركات كانت لها علاقات وثيقة بعضها ببعض، بل إن بعضها نشأ وتفرع عن حركات أخرى، فمثلًا كان العديد من أعضاء حركة الشباب من أجل التغيير في الأصل أعضاء في حركة كفاية.

الحكم، وهو ما عبرت عنه الحركة بشعارها الشهير: «لا للتمديد ... لا للتوريث».[1] وقد انضوى تحت لواء حركة كفاية عدد كبير من المثقفين والنشطاء والحزبيين من مختلف المشارب السياسية والأيديولوجية، بما فيها اليسارية والناصرية والليبرالية والإسلامية، وتوحدوا حول المطالب التي صاغوها في بيان تأسيسي تضمن الدعوة لإنهاء حالة «الاستبداد الشامل الذي أصاب المجتمع المصري» والذي يتطلب «إنهاء احتكار السلطة، وفتح الباب لتداولها من موقع رئيس الدولة، لتتجدد الدماء وينكسر الجمود السياسي والمؤسسي في كافة مواقع الدولة». كما طالب مؤسسو الحركة بإعلاء سيادة القانون واحترام استقلال القضاء ومحاربة الفساد واستعادة مكانة مصر الخارجية[2].

وقد اعتمدت حركة كفاية على عدة أدوات لتحقيق أهدافها وللفت الانتباه إلى القضية التي تتبناها ولاجتذاب الجماهير إلى صفها. وكانت أهم هذه الأدوات تنظيم المظاهرات والاعتصامات في الشوارع والميادين العامة وأمام منشآت ومبان حكومية مهمة، كمجلسي الشعب والشورى ودار القضاء العالي ونقابة الصحفيين ونقابة المحامين. كما استفادت قيادات الحركة من وسائل الإعلام والقنوات الفضائية لنشر رسالتها والتعريف بالحركة وأهدافها. ولعل أهم ما ميز حركة كفاية أنها تجاوزت قواعد اللعبة السياسية التي كانت قائمة في مصر، فهي لم تكن حزبًا سياسيًّا، ولم تسع للوصول للسلطة كغيرها من اللاعبين السياسيين، بل ظلت حركة مجتمعية تتبنى رسالة واضحة تمثل في معارضة النظام السابق وتطالب بإدخال إصلاحات جذرية على الحكم في مصر. كما أنه يجب أن نعترف لحركة كفاية بأنه كان لها السبق في إحداث الشرخ الأول في حاجز الخوف الذي انتاب المصريين من النظام وعصاه الأمنية الغليظة، وهو الحاجز الذي انكسر يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، فكانت كفاية من أوائل التنظيمات المدنية غير المنتمية إلى تيار سياسي بعينه والتي ركزت

---

(١) حركة كفاية المصرية، موقع شبكة الجزيرة الإخبارية ٧ فبراير ٢٠١١.

(٢) المصدر السابق. يمكن أيضًا مراجعة: نحو عقد اجتماعي/ سياسي جديد، الطبعة الأولى، سلسلة الحوار- مطبوعات كفاية، ٢٠٠٥.

علـى الشـأن الداخلي المصـري ودخلت في مواجهـة مفتوحة مع النظام في الشـارع للمطالبة بالديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومكافحة الفساد.

أمـا المجموعـة الثانية التي نود تسـليط الضوء عليها فهي حركة «شـباب ٦ إبريل» التـي تأسسـت في عـام ٢٠٠٨ بعد الدعـوة التي أطلقهـا بعض عمال الغزل والنسـج بالمحلـة للإضراب عن العمل، فحوّل القائمون علـى حركة ٦ إبريل هذه الدعوة إلى مطالبـة بإضـراب عام في جميع أنحـاء الجمهورية. وأحدثت الأداة التي اسـتخدمتها الحركـة فـي نشـر دعوتها نقلـة نوعية فـي العمـل السياسـي والاجتماعي فـي مصر، حيـث لجأت الحركـة إلى إطلاق صفحة على موقع التواصل الإلكتروني «فيسـبوك» للترويـج لدعوتها والتي تجاوب معها آلاف الشـباب من مختلـف أنحاء الجمهورية. كما اعتمدت الحركة على المدونات الإلكترونية لنشـر أفكارها ومطالبها، وهي كلها أدوات أتاحـت للحركة أن تنفذ إلى أحد أضخم الكتل البشـرية في المجتمع وأكثرها نشـاطًا وقدرة على الحركة، ألا وهي شـريحة الشباب، وهي من الفئات الأكثر تضررًا مـن الأوضـاع التي كانت قائمـة في البلاد ومن أكثرها سـخطًا على النظام لفشـله في تحقيـق الطفرة الاقتصادية التي تحسِّـن مـن أوضاعهم المعيشـية ولتجاهله للنداءات المطالبة بالمزيد من المساحة للمشاركة السياسية.

ومثلمـا كان الحـال بالنسـبة لحركة كفاية، لا تنتمي حركة شـباب ٦ إبريل إلى تيار أو فصيـل سياسـي معين، وإنما تركت بابها مفتوحًا للشـباب مـن مختلف التوجهات الفكريـة، وإن كانـت مطالبها التي أعلنت عنها وكتابات بعـض قياداتها تنم عن ميلهم لمـا يمكن وصفه بيسـار وسـط الخريطـة السياسـية. وكما فعلـت حركـة كفاية، كان لحركـة ٦ إبريـل دور كبيـر فـي كسـر حاجز خـوف المصريين مـن الأجهـزة الأمنية، كمـا تميزت بقدرتهـا على اسـتيراد وتمصير العديد مـن تكتيكات المقاومة السـلمية مـن تجارب حـركات وتنظيمات أجنبية.. فقد نقلت حركة شـباب ٦ إبريل من تجربة حركة «أوتبور»[١] الصربية في الإطاحة بالرئيس الأسـبق سـلوبودان ميلوسوفيتش في

(١) «أتبور» كلمة صربية تعني المقاومة.

عـام ٢٠٠٠، وقاموا بنقل خبراتهـم إلى مصر، خصوصا فيما يتعلق بحشـد الجماهير وتنظيم المسيرات السلمية والتصدي لقوات الأمن.

وكمـا قلنـا، لـم تكـن هاتـان الحركتـان منفردتيـن في رفع شـعار الإصـلاح على مدار السـنوات الأخيرة، وإنما شـهد المسـرح السياسـي بزوغ العديد مـن الحركات الاجتماعيـة الداعية لمراجعة الأوضاع القائمة فـي المجتمع المصري. وتنوعت هذه الحـركات وتعـددت خلفياتها وامتدت لعـدة مرافق وقطاعات فـي الدولة. وكان من أبرزهـا نـادي القضاة الذي دخل في مواجهـة مع الدولة في النصـف الأول من العقد الأول مـن القـرن الحالي، للمطالبة باسـتقلال القضاء ورفض بعـض تعديلات قانون السـلطة القضائية، وساهم في كشـف بعض أحداث التزوير في انتخابات عام ٢٠١٠ النيابيـة. كمـا اشـتركت العديد من التشـكيلات العُماليـة في مظاهـرات واعتصامات للمطالبـة برفـع الحد الأدنى للأجور ولتحسـين أوضاع العمال، وذلـك خارج الأطر النقابية الرسمية المفترض أنها تمثل وترعى مصالح العمال.

ومن هنا نخلص إلى نتيجة مفادها أن ما يربط كافة هذه الحركات الاحتجاجية التي تعددت أشـكالها وأنماطها وتوجهاتها الفكرية والتي كان لها دور محوري في إشعال ثورة ٢٥ يناير هو أنها كلها جاءت من خارج الإطار السياسي الرسمي وأنها تجاوزت ميادين وأدوات العمل السياسـي التقليدي. فهي لم تـأت – بطبيعة الحال – من رحم الحزب الحاكم، ولم تنشأ برعاية أي من الأحزاب السياسية القائمة، ولم تهيمن عليها أي من القوى السياسـية الفاعلة في المجتمع كالإخوان المسـلمين مثلًا، ولم تحتوها أي من المؤسسات المجتمعية القائمة بالفعل كالنقابات مثلما حدث في ثورة تونس، وإنمـا جاءت هـذه الحركات كافة من خـارج المنظومة السياسـية بمختلف عناصرها ومكوناتهـا، وأثبتـت عجز العملية السياسـية التـي كانت قائمة في مصـر برمتها، وهو ما نعتبره نتيجة مباشـرة لما شـهدته الجمهورية المصرية الأولى القائمة منذ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من تجريف منهجي للسياسة وتهميش متعمد للقوى المعارضة للنظام وإقصاء مقصود للسياسة من حياة المصريين. ومن المستلفت أيضًا أن هذه الحركات لم تتبن

خطابًـا دينيًّـا أو طائفيًّا وإنما تحركت علـى أرضية وطنية خالصـة جامعة لكل عناصر المجتمع ومكوناته تحت لواء واحد هو مصلحة البلاد وكرامة العباد.

ورغم الزخم الملموس الذي أحدثه نشـاط هذه الحركات الاحتجاجية المختلفة، فـإن ذلـك لم يكن كفيلًا بإشـعال الثورة بمفرده، فكان الأمر يحتـاج لأحداث أخرى، بعضهـا محلي وبعضها إقليمي حتـى تتولد قوة الدفع اللازمة لإزاحة النظام السـابق. وكان أول هـذه التطـورات هي عودة الدكتور محمد البرادعي الحائز على جائزة نوبل للسلام إلى مصر بعدما أنهى فترة ولايته الثالثة كمدير عام للوكالة الدولية للطاقة الذرية وتبنيـه لقضيـة الإصلاح في مصر ودعوته لإجراء مراجعة شـاملة للأحوال السياسـية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد. وأحدثت عودة الدكتور البرادعي أثرا كبيرا على الساحة السياسية في مصر، فقد حركت المياه الراكدة، وحيّدت ما كان يروج له النظام بعدم وجود بديل للحزب الوطني وأنه لا توجد شخصيات لديها الخبرة والقدرة على قيادة مصر إلا ما يقدمه الحزب.. كما وفر الدكتور البرادعي بقيمته العالمية شـخصية ورمـزا يمكـن لكافة الطوائف السياسـية فـي مصر أن تلتـف حولهـا وأن تكون جبهة موحـدة وصلبـة تتصدى للنظام. ولكـن يبقى في نظرنا أن الأثر الأهـم لعودة الدكتور البرادعـي مُثِّـل في إيقاظ أمل التغييـر في قلوب العديد من المصرييـن، وبخاصة أبناء الطبقـة الوسـطى. فقد جاءتهم شـخصية تحظى بتقديـر القوى السياسـية كافة وتتمتع باحترام دولي مشـهود ولديها الرغبة في المشـاركة في الحياة السياسـية وتتمتع برؤية إصلاحية شاملة تخاطب وتلاقي طموحات وأحلام المصريين.

ثم ساهم النظام بنفسه في توفير المبررات الآنية للثورة من خلال الانتخابات النيابية الأخيـرة التي أجريـت في أواخر عـام ٢٠١٠، وهي الانتخابات التي جـاءت نتائجها فادحة وفاضحة لغياب أي نية للنظام للقيام بأي إصلاحات سياسية تخطو بمصر نحو الديمقراطيـة. فقـد فاز الحزب الوطنـي الديمقراطي بأغلبية هائلة، وخسـرت جماعة الإخوان المسـلمين جميع مقاعدهـا الثمانية والثمانين التي شـغلتها منذ عام ٢٠٠٥، ولـم تحل محلهـا أي قوى معارضة. وأدت هذه الانتخابات إلى ترسـخ الاقتناع لدى

المواطنين المصريين ولدى النخبة السياسية التي طالما قنعت بدورها المعارض، بأنه لا أمـل للإصـلاح في ظل النظام القائم، بل بدا ظاهـرًا أن النظام يتأهب لتنفيذ مخطط التوريـث فـي الانتخابات الرئاسـية التـي كان مخططًا لها في أواخر عـام ٢٠١١، فقد ضمـن النظام برلمانًا مستأنسًـا وأفرغه من أي معارضة حقيقيـة يمكن أن تؤلب الرأي العام على النظام ويمكن أن تتصدى لمشروع التوريث.

كمـا انطوى أسـلوب الحزب الوطني في إدارة هـذه الانتخابات على قدر كبير من السـذاجة السياسـية.. فقد خرق الحزب الاتفاق الضمني الحاكم للمعادلة السياسـية فـي البـلاد، والتي تحدثنـا عنها في بداية هـذا الفصل. فقد أقصـت الانتخابات جميع القوى والتيارات من المشهد السياسي، وقضت على أي مصلحة لهم في بقاء النظام، وبعثت برسالة مفادها أن النظام لم يعد بحاجة لشركاء على المسرح السياسي – حتى ولو كانوا شركاء صغارا ومحدودي الفاعلية. وقد أدى ذلك إلى تبخر ما كان باقيًا من شـرعية محدودة للنظام في أعين المصريين، وحولت جميع اللاعبين السياسـيين إلى أعداء للنظام، ودفعتهم كلهم لمباركة الثورة والانضمام إليها.

وإلـى حـد ما، تُذكرنـا تصرفـات الحـزب الوطنـي الديمقراطي خـلال انتخابات مجلس الشـعب الأخيرة بقرارات سبتمبر ١٩٨١ الشـهيرة للرئيس الراحل السادات، والتـي قـام بموجبهـا باعتقال كثيـر من رموز السياسـية مـن كافـة التيارات السياسـية والأيديولوجيـة بـل وحتـى الدينية، وهـو ما كان بمثابـة حرق للجسـور القائمة آنذاك بين النظام وهذه القوى، وحوّل المجتمع بأسـره بعناصره وتكتلاته وأطيافه المختلفة إلـى أعداء للرئيـس، فلم تمض أيـام إلا واغتيل في حادث المنصـة. وبنفس المنطق، أحرقت انتخابات ٢٠١٠ كافة الجسـور بين النظام والقوى السياسـية الأخرى، وأدى تعالـي الحزب وقياداته – التي اسـتهزأت فـي افتتاح الدورة البرلمانية من السياسـيين الذيـن أنشـئوا «البرلمـان المـوازي» – إلـى تحويـل القطـاع الغالـب مـن المجتمـع بكافـة قـواه وتياراته إلى أعداء للنظام. وبالفعل لم تمض سـوى أسـابيع وقامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

وجاءت القشـة التـي قصمت ظهر النظام، وهي ثورة تونـس. والأثر الرئيس الذي أحدثته ثورة الشـعب التونسـي على نظام رئيسـهم السـابق زين الدين بن علي مُثِّل في اكتشـاف المصرييـن أن الإطاحة بالنظام ليسـت بعيـدة المنال، وترسـخ الاقتناع لدى العديد ممن قادوا الثورة بأنه إذا كان الشـعب التونسـي الشـقيق قد أزاح رئيسًـا مكث فـي الحكم لثلاث وعشـرين سـنة، فإنه يمكن للمصريين أن يفعلوا الشـيء نفسـه مع رئيس حكمهم لثلاثين عامًا. وبالتالي لاقت الدعوة التي أطلقت على مواقع التواصل الاجتماعـي الإلكترونيـة قبـولًا وتجاوبـا هائـلًا، كمـا انضـم الآلاف مـن المصريين بمختلف طوائفهم وخلفياتهم السياسية والاجتماعية إلى المظاهرات المنادية بالتغيير فـور خروجها من مناطـق وأحياء مختلفة في مدن بطول مصر وعرضها.. فقد انكسـر حاجـز الخـوف وانهارت هيبـة عصا الأمن الغليظـة، وأطلق العنان لحلـم المصريين بالخلاص من نظام سلب قطاعا كبيرا منهم آدميتهم وكرامتهم وحريتهم.

(ح) ختام الفصل التمهيدي: إسدال ستار الجمهورية الأولى

لقـد كان يـوم الحادي عشـر مـن فبراير لعـام ٢٠١١ موعدًا لإسـدال السـتار على الجمهورية المصرية الأولى التي تأسست يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢. فقد خرجت جموع الشعب المصري للمطالبة بإسقاط نظام لم يتأسس بتولي الرئيس السابق حسني مبارك الحكـم يوم ١٥ أكتوبـر ١٩٨١، وإنما نظام تمتد جذوره لمـا أبعد من ذلك. فلم تكن إسـتراتيجية تجريف السياسية واستئثار الحاكم بالسلطة من صنائع مبارك ونظامه، بل كانت أسلوبًا انتهجه من سبقوه في حكم مصر. ولم يكن تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية بأمر اسـتحدثه مبارك، وإنما هي ظاهرة ورثها ممن رأسـوا البلد قبله. ولم تكن الممارسـات القمعية والحلول الأمنية للمشكلات السياسية والاجتماعية أسلوبا تفرد به النظام السـابق، وإنما اشـترك فيه مع من سـبقوه. فكما أوضحنا على مدار هذا الفصل، فإنه إذا كانت تكتيكات النظام ولغته وخطابه السياسـيان قد تغيرا نسـبيًّا، فإن ذلك لا يعني أن إستراتيجيته في التعامل مع المشهد السياسي الداخلي قد تبدلت.

ومع استمرار تهميش المصريين وإقصائهم من إدارة شئون بلدهم، بدأت شرعية النظام في الاهتزاز. فإذا كان نظام الرئيس الراحل عبد الناصر قد أسس شرعيته على ثورة يوليو وما تبعها من معارك لتصفية الاستعمار ومواجهة العدو الإسرائيلي ومساع صادقة لبناء مجتمع اشتراكي تسود فيه العدالة الاجتماعية، وإذا كان الرئيس الراحل السادات قد أقام شرعيته على أساس تحرير الأرض بالحرب وبالسلام والتحول التدريجي للديمقراطية، فإن نظام مبارك لم تكن لديه أي من هذه الوسائل لترسيخ وتعميق شرعيته السياسية. فبعد أن أنهت إسرائيل انسحابها من سيناء يوم ٢٥ إبريل ١٩٨٢ لم يعد أمام الدولة المصرية تحد خارجي يطغى على أولياتها الأخرى ولم تعد هناك حجج لتأخير أو تعطيل مسيرة الديمقراطية، وهو ما أخفق النظام في تحقيقه، واكتفى بالديمقراطية الصورية التي أقامها في البلاد، بل وتمادى في استهزائه بالمصريين ومضى في تمهيد الطريق للتوريث، فهيئت الظروف وأعد المناخ وفصلت الدساتير. وقد أدى هذا كله إلى تراجع شرعية النظام وتآكلها تدريجيًّا وساد الاقتناع باستحالة انصلاح أحوال النظام، بما جعل من الثورة السبيل الوحيد لخلق واقع جديد في البلاد.

وبقدر ما أخفق النظام في فتح الباب لتعددية سياسية تسمح بتداول السلطة سلميًّا، بقدر ما فشل كذلك في بلوغ الهدف الأساسي الذي أعلن أنه سيسعى لتحقيقه، وهو الرخاء الاقتصادي. ففشلت الدولة في تحدي التنمية الشاملة، وأدى أسلوبها المعيب في التحول إلى الاقتصاد الحر إلى إفراز اعوجاج شديد في هيكل الاقتصاد القومي، وزاد الفقراء فقرًا وتهميشًا، وفتح المجال للفساد بتزاوج المال والسلطة، وأقيم نظام تعليمي خرَّج جيلًا من الشباب المصريين غير القادرين على المنافسة بفاعلية في الأسواق العالمية، وتحقق فشل في خلق صناعة وطنية تعمل كقاطرة للاقتصاد والمجتمع المصريين وتنقلهما إلى مصاف الدول المتقدمة. وبذلك أخذت شعبية النظام في الانكماش.. ومع ازدياد أعداد العاطلين عن العمل ارتفعت معدلات السخط على الأوضاع القائمة في البلاد، وساد الإحباط في أوساط الشباب، وشاعت

الرغبـة فـي الهجـرة بحثًا عـن الحياة الكريمـة، وهو ما وفـر بيئة خصبـة لتولد غضب الشعب الذي انفجر في ثورة ٢٥ يناير.

ثـم جـاءت سلسـلة مـن الأحـداث والتطـورات السياسـية المحليـة والإقليميـة المتلاحقة لتشـعل فتيل الثورة وتطلق شـرارتها الأولى. فشرخت حركات احتجاجية مجتمعية حاجز الخوف من النظام، وتجاوزت بنشـاطها الميداني المنظومة السياسية القائمة برمتها وأظهرت عجزها عن التعبير عن المواطن المصري وآلامه وطموحاته، وأسقطت المعادلة التي نظمت نمط الحركة على المسرح السياسي على مدار العقود الثلاثـة الماضية. وعاد الدكتـور البرادعي ليحـرك المياه الراكدة وليوفـر رمزًا وبديلًا للقيادة القائمة، وليصبح نقطة ارتكاز يمكن أن تتوحد حولها قوى المعارضة السياسية المؤسسـية والمجتمعية. وأخيرًا جاء الزلزال التونسـي الذي أقنع المصريين بإمكانية إزاحة رئيس وإسقاط نظام.

وختامًا، فإننا نرى أن الثورة التي عاشتها مصر وانبهر بها العالم على مدار ١٨ يومًا كانت في حقيقتها حلًّا وفضًّا لنزاع على ملكية مقدرات الوطن. فقد اسـتعاد الشـعب بنضالـه الثـوري وبدمـاء شـهدائه الأبـرار ملكيته لبلـده وانتـزع حقه فـي إدارتها وفي تقرير مصيره بنفسـه دون وصاية من أحد. لقد هب الشـعب وثار وأسـقط النظام ومعه الجمهورية المصرية الأولى وقرر أن يخلق واقعًا جديدًا وأن يصنع مسـتقبله بيده وأن يشيد الجمهورية المصرية الثانية على أسس من الحرية والكرامة والعدل والمساواة.

الفصل الثاني
ركائز الجمهورية الثانية

توطئة

يكتشف المطالع للتاريخ الإنساني أن نتائج الثورات لا تقتصر على إزاحة رئيس أو حاكم عن سدة الحكم، ولا تتوقف عند إسقاط نظام استبد بالعباد وأفسد في البلاد، وإنما تمتد آثارها إلى فتح المجال لصنع مستقبل جديد أكثر إشراقًا وأكثر تعبيرًا عن آمال وطموحات الشعب الثائر بشكل لم يكن متاحًا أو ممكنًا قبل قيام الثورة. لذا، فإن أهم إنجازات ثورة الأمة المصرية التي اندلعت شرارتها يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ تكمن فيما قدمته للمصريين من فرصة لإطلاق العنان لخيالهم ليحلموا بغد أفضل يشاركون في صناعته وصياغته، وتصان فيه حقوقهم، وينعمون فيه بالعيش الكريم. أي أن الثورة الشعبية منحت المجتمع المصري فرصة لتجاوز الحكمة القائلة بأن «السياسة فن الممكن»، ذلك لأنه أصبح في مقدور المصريين أن يتخيلوا ويحلموا – بل ويصنعوا – ما لم يكن ممكنًا أو متصورًا قبل قيام الثورة، وهو إحداث تغييرات جذرية وعميقة في أوجه متعددة من حياتهم، بما يعالج كثيرا من مظاهر الأوجاع والعلل التي كان المجتمع يئن منها.[١]

(١) نتفق في هذا مع المفكر والمؤرخ الفلسطيني الكبير رشيد الخالدي، الذي تحدث عن ربيع الثورات العربية قائلًا: «قبل كل شيء، هذه لحظة فرص جديدة في العالم العربي، وفي الشرق الأوسط برمته. لم نشهد لحظة كهذه منذ زمن بعيد. فجأة، العقبات التي بدت في وقت مضى لا تقهر، تصبح قابلة للتذليل. والأنظمة الاستبدادية الراسخة في العالم العربي على مدار جيلين كاملين تبدو فجأة قابلة للعطب». انظر: رشيد الخالدي، الثورتان المصرية والتونسية، مجلة الكرمل الجديد، العدد ١، صيف ٢٠١١.

ومـن هنـا، فإنه يتوجب علينـا كمصريين أن نسـبح في آفاق الخيـال لنحلم بمصر التـي نتمناهـا والمجتمع الذي نصبـو إليـه، وأن نتفكر ونتداول حول شـكل وملامح الدولة الجديدة التي نأمل أن تنبني في مصر على أنقاض نظام أهدر كرامة المصريين، وانتقـص مـن حريتهم، وأفقدهـم كثيرا من عزتهـم وكبريائهم. لذا، يأتـي هذا الفصل كمحاولـة منّـا لنطرح رؤية طويلة الأمد لما نطمح أن تكون عليه الجمهورية الثانية في مصـر، ولتحديـد الركائز والدعائم التي نرى ضرورة وضعها وإقامتها لكي تشـيّد هذه الجمهورية الثانية على أسس متينة وراسخة.

ومقصدنا من هذا الفصل هو سـد ما نرى أنه أحد مواطن النقص في النقاش العام الذي شـهدته مصر في الأسـابيع والشـهور التالية على سـقوط نظام الحكم، ألا وهو الغيـاب النسـبي للحديـث حول الرؤيـة والنظرة بعيدتـي الأمد والمتكاملتين لشـكل وطبيعـة الجمهورية الثانية في مصر، في مقابل التركيز والاهتمام الكبيرين بالخطوات والإجـراءات الـلازم اتخاذها في الفترة الانتقالية. فقد قـدم كثيرون من أقطاب النخبة المثقفـة في مصر بمختلـف توجهاتهم الفكريـة، ومشـاربهم الأيديولوجية، وميولهم السياسـية، رؤاهم وأفكارهم حـول الفترة الانتقالية التي بدأت بسـقوط النظام وتولي القـوات المسـلحة مقاليـد الحكم في البلاد. وهـو ما تجلى في العديد من النقاشـات والحوارات التي شـهدتها مصر منذ ١١ فبراير ٢٠١١ حول عدة قضايا مرتبطة بالفترة الانتقالية وكيفية إدارتها، كالحديث عن وضعية دسـتور ١٩٧١ وعما إذا كان قد سقط بفعـل الثـورة، والجدل حول التعديلات الدسـتورية التي اسـتفتي الشـعب المصري بشـأنها يـوم ١٩ مـارس ٢٠١١، وما لحقهـا من إعلانات دسـتورية أصليـة ومكملة، والآراء التي طعنت في شرعية وسلامة هذا الاستفتاء ومدى ضرورة الالتزام بنتائجه، والاسـتقطاب الـذي وقع بين مـن يفضلون كتابة الدسـتور الجديـد أولًا ومن يدعون لإجـراء الانتخابات النيابيـة أولًا، والمبادرات التي أطلقتها بعض التيارات السياسـية والشـخصيات البـارزة للتوافـق على مبـادئ اصطلح على تسـميتها «فوق دسـتورية» لتحكـم ملامـح الدسـتور الجديـد، والتركيـز الكبيـر الذي حظيـت بـه المحاكمات

والملاحقات القضائية لرموز النظام السابق وعلى رأسهم الرئيس السابق وأسرته، والدعوات لتطهير بعض أجهزة الدولة ممن شاركوا في إفساد الحياة العامة في مصر أو من ارتكبوا جرائم بحق المصريين، والمهاترات السياسية والقضائية التي صاحبت الانتخابات التشريعية والرئاسية.

ومن جانبنا، نرى أن الاهتمام الذي أولاه المجتمع المصري بهذه الموضوعات والملفات هو أمر طبيعي ومتوقع، بل مطلوب ومفيد، في أعقاب ثورة شعبية أسقطت نظام الحكم وأنهت عمر الجمهورية الأولى في مصر.. كما أننا نتفق مع كثير مما جاءت به هذه الأطروحات والاجتهادات من أفكار ومقترحات ترتبط بخطوات يتوجب اتخاذها لتحقيق أهداف الثورة.. لكننا نلحظ أنه في خضم هذه النقاشات والحوارات حول الفترة الانتقالية، لم يحظ المستقبل البعيد بنفس القدر من الاهتمام والتفكير من قبل النخب المثقفة، والتيارات السياسية، وجموع الشعب بطبقاته وأطيافه المختلفة. فرغم وجود بعض التصورات العامة التي صاغتها قوى سياسية حول ملامح نظام الحكم المستقبلي، ومبادرات طرحها خبراء متخصصون في مجالات متعددة لمشروعات تنموية واقتصادية واجتماعية يمكن تنفيذها في مصر، واقتراحات قدمت بشأن الإجراءات التي تهدف لمعالجة بعض أوجه الاعتلال التي أصابت الوطن في العقود الفائتة، فإننا مازلنا نرصد نقصًا في الحوار المجتمعي في مصر حول النظرة المستقبلية طويلة الأمد لما ينبغي أن تكون عليه الجمهورية الثانية، والأسس والدعائم التي يتعين وضعها وإقامتها لكي تنهض هذه الأمة وتحظى بما تستحقه من حرية ونمو ورخاء.

لذا، فإننا نطمح من خلال صفحات هذا الفصل أن نسهم، ولو بالقدر القليل، في سد هذا النقص وملء هذه الفجوة في النقاش العام عن طريق تحديد الركائز التي نرى أنها تكوّن في مجموعها أساسًا سليمًا لبناء جمهورية مصرية ثانية تتجنب المثالب وأوجه العوار التي عانت منها الجمهورية الأولى. وسنقوم كذلك بشرح مضمون كل من هذه الركائز، وسنوضح العلاقة التكاملية التي تربط بينها. كما سنعرج في هذا الفصل على دور الدستور وموقعه في عملية إقامة هذه الجمهورية الجديدة، وسنوضح

العلاقـة العضويـة التي تربط هذه الوثيقة الأسـمى في البلاد (أي الدسـتور) بالقوانين والتشـريعات، فضـلًا عـن تحديـد مجموعـة مـن الأولويـات السياسـية والخطوات الإصلاحيـة التـي نرى أهميـة أن تتخذها السـلطة المنتخبة الحاكمة للبـلاد في الفترة المقبلـة لتحقيق أهداف الثورة ولإطلاق مرحلة جديدة في تاريخ مصر المعاصر ينعم فيها أبناء شعبها بكامل حقوقهم وحرياتهم وكرامتهم.

(أ) تقديم: الفترة الانتقالية والمرحلة التأسيسية

قال الشيخ الجليل والعالم الكبير متولي الشعراوي: «إن الثائر الحق هو الذي يثور ليهدم الفسـاد، ثم يهدأ ليبنـي الأمجاد».. وهي مقولة نراها غائـرة في أعماق الحكمة والعلم، وتصف بدقة الدرب الذي ينبغي أن تمشـي عليه أمة هبت وثارت وأسـقطت حكمًا فاسدًا. فالثورة لن تُكمل رسالتها ولن تُؤتيَ ثمارها إلا إذا انتقل المجتمع الثائر من حالة الثورة والفوران إلى حالة البناء والتشـييد. ومن هنا، يمكن تقسـيم الثورة إلى مرحلتين بينهما تداخل وترابط:

أولاهمـا تهدف لهدم الفسـاد وتطهير البـلاد وتحرير العباد، وتشـتمل على عملية إسـقاط وتفكيك النظام الفاسـد الذي ثار عليه الشـعب، بكل ما يقتضيه ذلك من إزالة للأطـر القانونية والتشـريعية التي قـام عليها ذلك النظام، وإبعاد لمن تورطوا في نشـر الفسـاد بمختلـف أنواعه وأنماطه، ومحاسـبة للذين ارتكبوا مخالفـات وجرائم بحق الشعب. أما في **المرحلة الثانية**، فيهدأ الشعب الثائر وتستكين فورته، ويفرغ المجتمع للصنـع والإبـداع، ولإيجـاد واقع جديـد يقوم على أسـس ثابتة وراسـخة، ولإنشـاء المؤسسـات التي تستطيع خدمة الشعب ورعايته وفق القواعد والحدود التي توافقت عليها الأمة.[1]

---

(١) رأينا أن نقدم هذا التقسيم المبسط رغم أنه مختزل بعض الشيء، والذي يتفق مع مقولة الشيخ الشعرواي، لكونه متماشيا مع الاتجاه العام لكثير من الدراسات والأدبيات التي كتبت حول الثورات، والتي تناولت بالشرح والمقارنة الحركات الثورية المختلفة التي شهدتها الإنسانية على مدار التاريخ، ووصلت إلى مجموعة من النتائج والخلاصات حول طريقة تطور الثورة والاتجاهات التي تأخذها مع مرور الزمن. في هذا الإطار، يمكن مراجعة المصادر الآتية:

وإذا ما طبقنا هذا التقسيم المبسط على الحالة المصرية،[1] فسنجد أن **المرحلة الأولى من الثورة** (وهي هدم الفساد) بدأت بخروج ملايين المصريين في مظاهرات حاشدة يوم ٢٥ يناير استمرت إلى أن تخلى رئيس الجمهورية السابق عن منصبه يوم ١١ فبراير ٢٠١١ وتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة مسئولية إدارة شئون البلاد، ودخلت مصر منذئذ فيما جرى تسميته بالـ «الفترة الانتقالية» التي امتدت إلى أن أجريت الانتخابات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد للبلاد. وشهدت هذه الأشهر عدة خطوات لإسقاط بقايا نظام الحكم وإلقاء القبض على العديد من رموز النظام السابق في مقدمتهم رئيس الجمهورية ونجلاه، ورئيس الوزراء الأسبق، ورئيسا مجلسي الشعب والشورى السابقان، وعدد من الوزراء، ومجموعة من قيادات الحزب الوطني الحاكم آنذاك، وبعض رجال الأعمال والسياسيين المقربين من السلطة الحاكمة والذين وجهت إليهم تهم بالفساد وسوء استغلال النفوذ والتربح. كما شهدت هذه الفترة بدء تفكيك الإطار الدستوري والقانوني المنظم للحياة العامة في مصر في العهد السابق، فعُطِّلَ الدستور، ثم خضع لتعديلات محدودة، واستبدل به إعلان دستوري مكون من ٦٣ مادة، لحقه إعلان دستوري مكمل في شهر يونيو ٢٠١٢، فضلًا عن إجراء حزمة من الإصلاحات القانونية الرامية لتمكين القوى السياسية من الانخراط في العمل العام بحرية أكبر.

George Pettee, The Process of Revolution (1937); Michael Kimmel, Revolution: A Sociological Interpretation (1990); Ted Robert Gurr, Why Men Rebel (1970); Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies (1968); Ekkart Zimmermann, Political Violence, Crises, and Revolution (1983); John Walton, Reluctant Rebels: Comparative studies of Revolution and Underdevelopment (1984); Michael Taylor, Rationality and Revolution (1988); Neil Smelser, Theory of Collective Behavior (1963); George Ruse, Revolutionary Europe 1783-1815 (1964); Lawrence Stone, Theories of Revolution, World Politics, Vol. 18, No. 2, (Jan 1966); Ian Roxborough, Theories of Revolution: The Evidence from Latin America, 3 (2) London School of Economics Quarterly (1989); Mathew Shugart, Patterns of Revolution, 18 (2) Theory and Society (1989); Robert Dix, Why Revolutions Succeed and Fail, 16 (3) Polity (1984); James Davies, Toward a Theory of Revolution, 27 (1) American Sociological Review (Feb. 1962).

(١) انظر: Tarek Masoud, The Road to (and from) Liberation Square, 22(3) Journal of Democracy (2011).

أمـا المرحلـة الثانية مـن الثورة المصريـة، والتي كُتبـت هذه السـطور ونحن على مشارفها، فهي المرحلة التأسيسية التي يفترض أن تركز الأمة خلالها على وضع أسس ودعائـم الجمهوريـة الثانية التي يتوجـب أن تمكِّن المجتمع (بـكل أطيافه ومكوناته) مـن تحقيق أهـداف ثورته عـن طريق مجموعـة من الإجـراءات والسياسـات الرامية لإصـلاح مختلف أوجـه الخلل التي عانت منها مصر خلال العقود الأخيرة من تاريخ الجمهورية الأولى. وفي مقدمة هذه الإجراءات إعادة هيكلة المؤسسـات الدستورية بشكل يعبر بحق عن إرادة الشعب المصري ويقيم الحياة الديمقراطية السليمة، ومنح المصريين الحق في المشـاركة في الحياة السياسـية على أساس من الحرية والمساواة وعـدم التمييز، والشـروع في عملية إصلاحية شـاملة تطول مختلـف قطاعات الدولة بهـدف الارتقـاء بالخدمـات الحكوميـة المقدمـة للمواطنيـن وفـي مقدمتهـا التعليم والصحـة، وتنفيـذ خطة اقتصادية وتنموية مدروسـة بعناية ترمي لإحـداث نقلة نوعية في مسـتوى معيشة المواطنين، وتحقق العدالة الاجتماعية، وتتصدى لظاهرة البطالة، وتشـجع الصناعة الوطنيـة، وتدعم البحث العلمي والابتكار لجعـل مصر دولة رائدة في مجال العلوم والتكنولوجيا.

وقـد أثبت التاريخ أن المراحل التأسيسـية التي تتبع الفتـرات الانتقالية التالية على الثورات الشـعبية هي الأكثر أهمية والأشـد خطورة.. فالهدم والتفكيك أسهل وأيسر مـن البنـاء والتركيب، والتوصل إلـى توافق مجتمعي حول شـكل وطبيعة الجمهورية الثانية هو تحد جسيم يتطلب أن تتحلى القوى السياسية الفاعلة بحس رفيع من الوطنية بما يمكِّنها من تغليب هدف التوصل لإجماع بين أبناء وأطياف الجماعة الوطنية على مصالحهـا وآرائهـا الفردية. ويضاف إلى ذلـك تحدي تحقيق نقلة نوعية في مسـتوى معيشـة المواطنين، وإشـعار المجتمع بأن الثورة ستأتي برخاء ونمو توزع ثماره بعدل علـى جميـع أبنائـه.[1] ويخطئ مـن يتصور أنه سـيكون بمقـدور الدولـة أو الحكومة

(١) نوه المؤرخ رشيد الخالدي بالصعوبات التي تواجهها الأمم في الفترات التالية على الثورات بقوله:
«بيد أن المهام الأكثر صعوبة ما تزال في الانتظار. لم يكن من السهل الإطاحة بمستبد يعيش في عالم آخر، وعائلته الجشعة، سواء في مصر أو تونس، لكن بناء نظام ديمقراطي فعّال سيكون أشد صعوبة. وأشد صعوبة أيضًا ضمان

أو الحـزب الحاكـم في مصـر التصدي بمفـرده لكافـة التحديات والمشـكلات التي سـتواجهه خـلال هذه المرحلـة التأسيسـية من تاريـخ الجمهوريـة المصريـة الثانية، فالعـبء سـيكون ثقيـلًا والمسـئولية جسـيمة. وإنمـا يتعيـن أن تتكاتـف مجهودات الأمة المصرية بأسـرها في جو من التوحد والتجرد، وأن تسـتعين الدولة ومؤسسـاتها بالمجتمـع المدني ومنظماته لتحقيق أهداف ثورة الشـعب المصـري؛ فهناك كثير من الأمـور التي يمكن للمجتمع المدني أن يعاون الدولـة في تحقيقها، وتوجد مجالات عديـدة سـتحتاج المنظمات غير الحكومية لمسـاعدة الجهات الرسـمية لإحداث أثر إيجابي فيها يلمسه ويشعر به المصريون.

ويتضـح ممـا تقـدم أن الثـورة المصريـة ليسـت مجرد موجـة مـن الاحتجاجات الشـعبية، ولا تقتصر نتائجها على إسـقاط سـلطة حاكمة، وإنما يتعيـن أن تمتد آثارها لتمـس مختلـف مناحي الحيـاة في البـلاد، وأن تكون ثمرتهـا إعادة صياغـة كثير من القواعـد المنظمـة لحركـة المجتمـع المصري، وهـي أمور لـن تتأتى ولن نشـعر بها كمصريين بين عشـية وضحاها، ولا حتى خلال السنوات الأولى من عمر الجمهورية الثانية. وإنما سـيتطلب إصلاح الخلل الجسـيم الذي طال العديد من أوجه الحياة في مصر عدة سنوات حتى يشهد المجتمع تغييرا ملموسا، وهو ما يفرض علينا أن نتحلى بقـدر مـن الصبر والمثابرة حتـى نعبر بمصـر ومجتمعها إلى بر الأمـان، وأن نتيقن أن الثورة لن تكمل رسـالتها إلا بتعاون المصريين وتكاتفهم ونبذهم لخلافاتهم الضيقة، وإعلائهم للمصلحة الوطنية وتقديمها على الاختلافات والتباينات الحزبية أو الفكرية أو الطائفية.

ألا يهيمن على النظام الديمقراطي – في حال نشوء نظام كهذا – أصحاب النفوذ المستمد من ثرواتهم، وهم كثر في العالم العربي، وأصحاب مصالح قوية راسخة مثل العسكر. وأخيرًا، ثمة مهمة تثير الرهبة، ستقع على عاتق كل نظام ديمقراطي شعبي يسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية، والنمو الاقتصادي السريع: المطلوب توفير فرص عمل جيدة، وإسكان مقبول، وتعليم يتسم بالكفاءة، وبنية تحتية ملحة أكثر من غيرها، وفرص متساوية. هذه هي الأشياء نفسها التي فشلت الأنظمة القديمة في توفيرها، والتي تسبب غيابها في ثورة الشباب، التي تجتاح المنطقة. وكل فشل في تحقيق أحد هذه المهام الثقيلة قد يؤدي إلى احتمال عودة قوى الرجعية والقمع. كما يمكن أن يطلق اتجاهات عنيفة ومتطرفة، تزدهر في ظروف الفوضى والفلتان، شبيهة بتلك التي خلفها غزو أمريكا واحتلالها للعراق، وما صاحبه من تدمير للدولة العراقية.» انظر: رشيد الخالدي، الثورتان المصرية والتونسية، مجلة الكرمل الجديد، العدد ١، صيف ٢٠١١.

ومقصدنـا مـن حديثنا هـذا هو التحذيـر والتنبيه من أمر قد يشـكل تهديـدًا حقيقيًّا للثـورة المصريـة ومسـارها وفرص نجاحها، وهـو الخطر الممثل فيما سـمته أدبيات الثورات بالـ Frustrated Expectations أو التوقعات والآمال المحبطة، والناتجة عن البـطء والتأخـر في جني ثمـار الثورة. فقد كشـف التاريخ أنه عادة مـا يعقب الثورات الشـعبية التي تنجح في إسـقاط نظام للحكم ثورة في توقعات وطموحات ومتطلبات الشـعب، فالمواطنـون متعطشـون للعدالـة المفقودة، وراغبـون في التمتع بنسـمات الحرية المسلوبة، ومتطلعون لتحقيق الرخاء المنشود، على أن يتحقق ذلك كله في آن واحد وفي وقت وجيز. ورغم مشروعية وعدالة هذه المطالبات، فإن الخطر يكمن في أن يتسـلل إلى الشـعب – وبخاصة طبقاته الأكثر تهميشًا اقتصاديًّا واجتماعيًّا – شعور بالتأخـر أو التباطـؤ فـي تلبيـة هـذه الأمـور، بما قد يولـد ردة فعـل عكسـية وغاضبة سـتكون عواقبها وخيمـة، وقد تمهد إما لفوضـى عارمة تأتي علـى الأخضر واليابس أو تـودي بمصـر إلـى فترة جديدة يسـود فيهـا الاسـتبداد – وصـوره كثيرة وأشـكاله متعددة – في البلاد.

(ب) تقسيم الركائز الثلاث للجمهورية الثانية: الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان

نسـتعرض فـي هـذا الفصـل الركائـز الثـلاث للجمهوريـة المصريـة الثانيـة، كما سـنعرض ماهية ومضمـون ونطاق كل منها، فـي ثلاثة مباحث، على أن نسـتتبع ذلك بمبحثين – رابـع وخامس – يخصصان للحديث عن العلاقـة التكاملية التي تربط بين هذه الركائز الثلاث، وتمثل، كما يبين من عنوان هذا الفصل في الديمقراطية، وسيادة القانـون، وحقوق الإنسـان، ويحاولان إلقـاء الضوء على تعريف الدسـتور في النظم القانونية وبيان مقاصده ودوره في الهرم التشريعي للبلاد.

على الرغم من وجود جذور فلسفية وأصول فكرية عميقة لنظرية إقامة المجتمعات الحديثة على أسـاس هذا المثلث، أي الديمقراطية وسـيادة القانون وحقوق الإنسان،

فـإن الاتحاد الأوروبي يعد هو الكيان السياسـي الأبرز على المسـتوى العالمي الذي أخذ صراحة في تاريخنا المعاصر بهذا النموذج لإعادة بناء المجتمعات الخارجة من النزاعات المسلحة أو لبناء الدول الخارجة من حكم استبدادي على أسس تسود وتعلو فيها قيم العدالة والكرامة الإنسـانية. ويتجسد ذلك في اتفاقية الاتحاد الأوروبي، التي تحدد شـكل ومهـام الاتحاد والمبادئ القائـم عليها، حيث تنـص الاتفاقية في مادتها السادسـة على ما يلي: «يتأسـس الاتحاد على مبادئ الحرية، والديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة القانون، وهي مبادئ مشتركة بين الدول المنضمة للاتحاد».

ولا يقتصـر تطبيـق هـذا النموذج على الـدول الأوروبيـة أو الغربية فحسـب، فقد أخـذت بـه دول عديـدة ذات خلفيات حضاريـة مختلفة ومسـتويات تنمويـة متباينة. كمـا أيقـن كثير من المجتمعـات التي عانت لفتـرات طويلة من الحكـم الديكتاتوري أو الشـمولي بمختلـف أشـكاله وأنماطـه أن بناء مسـتقبل أفضل لشـعوبها لـن يتأتى إلا بتأسيس دولة تقوم على هذه الدعائم الثلاث. ومن أبرز تلك الأمثلة جنوب إفريقيا مـن قارتنا السـمراء، والأرجنتين والبرازيل وشـيلي فـي أمريكا اللاتينية، وإندونيسـيا والفلبيـن فـي آسـيا، وهو ما يثبـت أن هذا المثلث المكـون من الديمقراطية، وسـيادة القانون، وحقوق الإنسـان، ليـس قالبًا جامدًا، بل إطارًا عامًّـا وفضفاضًا يحتوي على مجموعـة من المبـادئ العامة والعريضة التي يمكن أن تطبقهـا المجتمعات المختلفة بطرق وأشكال متعددة بما يتناسب مع إرثها الثقافي وواقعها السياسي.

ومـن جانبنـا، فإننا نـرى أن هذه الأضـلاع الثلاثة لهـذا المثلث – الذي سـنتناوله تفصيـلًا فيما يلي – يشـكل أساسًـا متينًـا وأرضية صلبة لبنـاء جمهوريـة مصرية ثانية يتمكن المجتمع المصري في ظلها من معالجة أوجه الاعوجاج والاعتلال التي عانت منها الأمة على مدار العقود الأخيرة من تاريخها، ويتيح للشـعب المصري أن يمارس الديمقراطية السـليمة، وأن يحتمي بسـيادة القانون ويطمئن لإعلاء كلمة العدالة، وأن يتحقق من احترام حقوق البشر وصون حرياتهم الأساسية.

(ج) المبحث الأول: الديمقراطية:[1]

١ - تعريف الديمقراطية:[2]

اختلفت التعريفات الفقهية والفلسفية للديمقراطية باختلاف المرجعيات الأيديولوجية والمشارب الفكرية، كما تباينت الآراء حول العناصر اللازمة والضرورية لبناء نظام حكم ديمقراطي بقدر تباين الأصول الثقافية والدينية والحضارية للبشر،[3] بل وتعددت آراء المفكرين والسياسيين المنتمين لذات الأمة حول تعريف

---

(١) استعنا بالأساس في هذا القسم بالدراسة التالية التي أعدها الأستاذ الدكتور محمود شريف بسيوني:

M. Cherif Bassiouni, Toward a Universal Declaration on the Basic Principles of Democracy: From Principles to Realization in Democracy: Its Principles and Achievement (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998).

(٢) تأتي كلمة «الديمقراطية» من عبارة demokratia اليونانية، والتي تنقسم إلى جزأين، أولهما «demos» ويعني الشعب، وثانيهما «kratos» وتعني السلطة، بما يعني أن الديمقراطية ككلمة تعني أن تكون السلطة في يد الشعب. حول الديمقراطية في الحضارة الإغريقية القديمة، انظر:

Raphael Sealy, A History of the Greek City States (1976); Raphael Sealy, The Origin of Demokratia, 6 California Studies in Classical Antiquity (1973).

(٣) تعد آليات وأدوات إدارة المجتمعات من أهم الأمور التي استحوذت على اهتمام وتركيز المفكرين والفلاسفة على مر العصور، بداية بالفلاسفة الإغريق، الذين وضعوا أسس العديد من النظريات التي مازالت موجودة إلى يومنا هذا، وانتهاءً بالمفكرين المعاصرين. ويمكن، في هذا الإطار، الإطلاع على المراجع الآتية لكبار المفكرين من عصور مختلفة والذين تعرضوا لمسألة أشكال الحكم والديمقراطية:

Plato, The Republic (Penguin Books, 1970); Aristotle, Politics (Stephen Everson ed., Cambridge University Press 1977); Thomas Hobbes, The Leviathan (A.R. Weller ed. Cambridge University Press 1904); John Locke, Two Treatise of Government (Charles Sherman ed., Appelton-Century Co. 1965); John Stuart Mill, On Liberty (R.B. McCallum ed., 1946); Thomas Paine, The Rights of Man (1792); Alexis de Tocqueville, Democracy in America (Literary Classics of the United States 2004); Montesquieu, The Spirit of the Laws (David Wallace ed., University of California Press 1977); Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract (Cosimo Inc., 2008).

كما يمكن مراجعة الأعمال الآتية والتي تقدم عرضًا لأعمال أهم الفلاسفة والمفكرين في مجال السياسة العامة ونظم الحكم:

William Ebenstein and Alan Ebenstein, Great Political Thinkers: Plato to Present (2000); Ernest Barker, The Political Thought of Plato and Aristotle (1959); Jan-Erik Lane and Svante Ersson, Democracy: A Comparative Approach (2003); John Dryzek, Bonnie Honig and Anne Phillips, The Oxford Handbook of Political Theory (2006); B. A. Haddock. A History of Political Thought 1789-Present (2005); George Klosko, History of Political Theory: Modern Political Theory (1995).

الديمقراطية والآليات الكفيلة بإشراك الشعب في إدارة شئون المجتمع.[1] بيد أن هذا التعدد والتنوع في الآراء والأفكار لا ينفي وجود توافق عام بين الفلاسفة والمفكرين حول ماهية الديمقراطية وأهم ملامحها.. فالديمقراطية في مكنونها وأساسها ما هي إلا نظرية حول العلاقة بين الحاكم والمحكوم وكيفية منح الشرعية للأول ليدير شئون الثاني، ونموذج لآليات استعمال السلطة، ونقلها، وتداولها، ومحاسبة من يمارس مسئولياتها. ومن هنا، يمكن أن نحدد أهم عناصر الديمقراطية والتي تميزها عن غيرها من نظم الحكم، كالشمولية والشيوعية والديكتاتورية والثيوقراطية. وفي مقدمة هذه العناصر: المشاركة الشعبية في إدارة شئون البلاد. ففي النظم الشمولية والديكتاتورية – ككوريا الشمالية مثلًا – يُغيب الشعب والمجتمع عن العملية السياسية، وتُسير شئون البلاد وفق الرؤية التي تضعها السلطة الحاكمة منفردة، وتُحدد أولويات العمل العام والأهداف التي ينبغي للدولة أن تسعى لتحقيقها من دون مشاركة تذكر من الشعب. وفي المقابل، يكون للشعب في النظم الديمقراطية – كما هو الحال في بريطانيا أو الولايات المتحدة أو الهند – دور وأثر كبيران في تحديد الدرب الذي ستسير عليه البلاد، حيث يشارك الشعب في رسم السياسة العامة، ويؤثر في قرارات السلطة الحاكمة، ويحاسبها إذا أخفقت في تلبية متطلباته.

---

(١) مثال ذلك الاختلافات المعروفة بين الآباء المؤسسين للولايات المتحدة ورؤاهم المتباينة حول الطريقة المثلى لإدارة الديمقراطية في هذه الدولة الوليدة التي نالت استقلالها عن المملكة المتحدة في الرابع من يوليو من عام ١٧٧٦، وهي الخلافات التي امتدت إلى العديد من الموضوعات الفلسفية حول الديمقراطية ومضمونها، وطالت الكثير من الجوانب الإجرائية والتنفيذية للديمقراطية. فعلى سبيل المثال، تبنى ثالث رؤساء الولايات المتحدة توماس جيفرسون الرأي القائل بأن الديمقراطية الحقيقية هي التي تمنح المواطن أكبر هامش من الحرية للمشاركة في الحياة العامة، بما ينطوي ذلك على تقليص لصلاحيات الحكومة المركزية الفدرالية لصالح تعضيد صلاحيات الولايات وسلطات الحكم المحلي. وفي المقابل، طالب ألكسندر هاميلتون، وهو من أبرز رموز السياسة الأمريكية في نهاية القرن الثامن عشر، بتوسيع صلاحيات الحكومة الفدرالية على حساب صلاحيات الولايات، وفسر الدستور الأمريكي بشكل يمنح السلطة التنفيذية المزيد من الصلاحيات على حساب الكونجرس، وهو السلطة التشريعية، وذلك لأنه كان يرى أن الديمقراطية تتطلب ممارسة السلطة المركزية لسلطات واسعة تمكنها من توفير الخدمات للمواطنين. انظر في هذا الشأن:

Bridget Hayes, American Democracy: Its History and Problems (1921); Harvey Flaumenhaft, The Effective Republic: Administration and Constitution in the Thought of Alexander Hamilton (1992); Christopher Hitchens, Thomas Jefferson: Author of America (2009); John Severance, Thomas Jefferson: Architect of Democracy (1998); Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers (Hayes Barton Press 1997).

أما العنصر الثاني الذي يميز النظم الديمقراطية عن غيرها فيمثل في مصدر شرعية الحكم. ففي الدول الديمقراطية يكون الشعب هو مصدر هذه الشرعية، بحيث يتولى من هم في الحكم مسئولية إدارة شئون البلاد بناء على تفويض منحتهم إياه الأمة، وهو ما يضفي المشروعية على قراراتهم بوصفها معبرة عن إرادة الشعب. وتجسِّد هذا العنصر في العديد من الوثائق الدستورية الحديثة بقولها إن السيادة للشعب وإنه مصدر السلطات. ونقيض ذلك هو أن تأتي شرعية من هم في الحكم من مصدر غير الموافقة والمباركة الشعبية، ومثال ذلك ما يعرف بالنظم الثيوقراطية، أي نظم الحكم الدينية، والتي تتأسس شرعية الحاكم فيها إما على أنها معبرة عن إرادة إلهية وإما على أساس الادعاء بتطبيق الإرادة الإلهية، وتمارس السلطة صلاحياتها انطلاقًا من كونها ممثلة لإرادة مقدسة.

وبناء على ما تقدم، يمكننا أن نخلص إلى أن النظم الديمقراطية تقوم على اختيار الشعب لحاكمه، ومنحه تفويضًا بإدارة شئون المجتمع، وموافقة الأمة على الخطة والرؤية التي يطرحها من هم في السلطة لتنفيذها، ومنحهم الشرعية للقيام بالإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الرؤية، على أن يقترن ذلك بحق الشعب في محاسبة الحكام، وتغييرهم إذا لم يرض عنهم وعن أدائهم. ورغم إجماع المفكرين على هذه الملامح العامة للديمقراطية، فإنهم يتبنون آراء مختلفة حول الآليات والأدوات اللازمة لإقامة نظام الحكم الديمقراطي، والمؤسسات التي ينبغي إقامتها لتمكين الشعب من ممارسة دوره في الحياة الديمقراطية. فيركز البعض على الجانب الإجرائي للديمقراطية، ويعتبرون نظام الحكم ديمقراطيًّا إذا وجدت الآليات لاختيار الشعب لحكامه ولمحاسبتهم ولتغييرهم، وأهمها الانتخابات الدورية الحرة النزيهة. وفي المقابل، يشدد آخرون على أهمية الجانب الموضوعي للديمقراطية، ويشترطون لوصف دولة بأنها ديمقراطية أن تحترم فيها الحقوق الأساسية للبشر، وتصان فيها الحريات العامة، ويسود فيها القانون والعدالة والمساواة. أما طائفة ثالثة من المفكرين، فيهتمون بالجانب الاقتصادي من الديمقراطية، ويرون أن المجتمع الديمقراطي الحق هو الذي تسود فيه العدالة الاجتماعية، وأن المساواة في الانخراط

في العمل العام والنشاط السياسي ستكون مفرغة من مضمونها إن لم تقترن بالتمكين الاقتصادي للشعب وتوزيع الثروات بعدل بين أبناء الأمة الواحدة.

ومن جانبنا، فإننا نتفق مع الرؤى سابقة الذكر، وإن كنا نرى أنه ينبغي دمجها لتكوين نظرة أكثر شمولية للديمقراطية تعبر بدقة عن جميع جوانبها وعناصرها. فالأوجه الإجرائية والموضوعية والاقتصادية للديمقراطية يربط بينها علاقة عضوية وتكاملية، بحيث يكمل كل منها الآخر ويعضده، ويفقد كل منها فاعليته ويتبدد أثره إذا غاب الآخر. فالنظم الديمقراطية تشتمل على جوانب إجرائية تهدف لتمكين الشعب من المشاركة بفاعلية في العمل السياسي، وتقيم القنوات التي يمكن للمجتمع أن يعبر من خلالها عن آرائه وتطلعاته، وتؤسس الأدوات لقيام المواطنين بمحاسبة الحكام إن أخطئوا ومكافأتهم إن أحسنوا. ولكن، وجود هذه الجوانب الإجرائية لا يضمن بحال من الأحوال، إقامة الحياة الديمقراطية السليمة، فكم من دولة تقام فيها انتخابات دورية وتتصارع فيها تيارات سياسية وتوجد فيها مؤسسات دستورية، إلا أنها تفتقد للديمقراطية الحقيقية. ومثال ذلك الجمهورية الإسلامية في إيران. فرغم إجراء انتخابات دورية تتسم عادة بالشفافية والمصداقية، وتفرز سلطة تشريعية تحتوي على تيارات سياسية متعددة، فإنه لا يمكن اعتبار النموذج الإيراني ديمقراطيًّا لافتقاره للعديد من الضمانات والعناصر الموضوعية اللازمة لإقامة النظام الديمقراطي المتكامل، وقي مقدمتها احترام وصون الحقوق والحريات الأساسية.. ففي نهاية المطاف تم بناء النظام السياسي الإيراني بشكل يجعل جميع أطراف اللعبة السياسية ممن يؤمنون بنظام ولاية الفقيه ويحتم إفراز قيادة سياسية تباركها وترضى عنها القيادة الدينية التي تعتبر هي الحاكم الفعلي للبلاد وسلطتها العليا. وفي المقابل، لن تكتمل الحياة الديمقراطية إذا اقتصرت في مضمونها على الجوانب السياسية، فيتعين أن تمتد إلى المجال الاقتصادي والاجتماعي حتى تتمكن جميع طوائف الشعب وطبقاته من المشاركة بفاعلية في العمل العام. فبدون هذه الضمانات ستتحول الديمقراطية ومؤسساتها إلى أداة في يد الأغنياء لقهر الفقراء ووسيلة يستخدمها الأقوياء والنخب للانفراد بالسلطة والحكم وتوظيفهما للإبقاء على امتيازاتهم وموقعهم في المجتمع.

إذن، فالخلاصة أنه للديمقراطية أساس لا خلاف عليه يمثل في مشاركة الأمة في تسيير شئونها، وكون الشعب هو من يمنح الشرعية للسلطة الحاكمة لممارسة مهامها. أما ما يتعدى ذلك من عناصر وملامح للحكم الديمقراطي فتختلف من أمة لأخرى ومن بلد لآخر، إلا أنه يتعين أن تتوافر هذه المكونات الإجرائية والموضوعية والاقتصادية للديمقراطية جنبًا إلى جنب حتى تستقيم الحياة وتتحقق مقاصد الحكم الديمقراطي.

٢- حول الجانب الموضوعي للديمقراطية[١]

لماذا البداية بالجانب الموضوعي؟ فضّلنا أن نبدأ بالحديث عن الجانب الموضوعي للديمقراطية لعدة أسباب، أولها أن التركيز المفرط والمبالغ فيه على إجراءات العملية السياسية في النظم الديمقراطية قد يؤدي إلى إفراغ الديمقراطية من مضمونها. فالهدف من الديمقراطية ليس مجرد إجراء انتخابات دورية، ولا الفصل بين السلطات، ولا محاسبة السلطة الحاكمة. فرغم أهمية كل هذه الممارسات السياسية، والتي سنعرج عليها ونتحدث عنها لاحقًا، فإن المقصد الحقيقي من الديمقراطية يظل منح الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وتمكينها من إدارة شئونها بحرية. وثانيها أن الاهتمام الزائد بالأوجه الإجرائية للديمقراطية يعد بمثابة تقديم وتفضيل للوسيلة على الغاية، فالأحرى بنا أن نتعرف على غايات الديمقراطية ومقاصدها قبل الحديث عن وسائلها وأدواتها. أما ثالثها، وهو الأهم، فإن المبادئ والقيم التي تشكل الجانب الموضوعي للديمقراطية تُعَدّ أداة لتقييم المؤسسات والسياسات الضرورية لإقامة الأنظمة الديمقراطية، وتحديد ما إذا كانت تعمل بكفاءة وفاعلية، والتعرف على أوجه القصور التي قد تشوب عملها. أي أنه يتعين علينا أن نستخدم هذه القيم والمبادئ والمقاصد معيارا نقيس عليه مدى اتساق المؤسسات والسياسات القائمة في المجتمع مع القيم والمثل الديمقراطية.

---

(١) استعنا في إعداد هذا الجزء بالدراسة الآتية:

David Beetham, Democracy: Key Principles, Institutions, and Problems in Democracy: Its Principles and Achievement (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998).

٣- الديمقراطية بورصة للأفكار

يمثل تحديد دور المواطن في المجتمع نقطة الانطلاق في تعريف الجانب الموضوعي للديمقراطية. ففي الأنظمة الديمقراطية يتعدى دور المواطن حدود كونه شخصًا يتمتع بمجموعة من الحقوق والحريات ومكلفا بحزمة من الواجبات والمسئوليات، ويتحول إلى مشارك أصيل في عملية جماعية لإدارة شئون المجتمع ولتحديد وجهته وتسيير حياته. ومن هنا، تتكشف لنا اثنتان من أهم القيم التي تكوّن الجانب الموضوعي للديمقراطية، أولاهما أنه للشعب حق أصيل لا يمكن المساس به في المشاركة في عملية إدارة البلاد، والتأثير بشكل ملموس في الحياة العامة والعملية السياسية. أما ثانية هذه القيم، فهي أن جميع أبناء الشعب يتمتعون بحق المساهمة في إدارة شئون المجتمع على قدم المساواة ومن دون تمييز لأي سبب كان، ذلك لأنه ستنتفي صفة الديمقراطية عن أي نظام للحكم تدعي فيه طائفة بعينها احتكار الحقيقة والحكمة.

ومن هنا، تتحول المجتمعات الديمقراطية إلى ما يمكن وصفه بأنها «بورصة للأفكار»[1] يتاح فيها للجميع - على أسس من المساواة وعدم التمييز - طرح رؤيته وتصوره للطريقة المثلى لتسيير المجتمع وتلبية متطلبات الشعب وتحقيق آماله، على أن يترك للأمة في نهاية المطاف حق تفضيل التصور والنموذج الذي تراه الأكثر مناسبة وملاءمة لها. وكما هو الحال في كل البورصات التي ترتفع فيها أسعار الأسهم ثم تعود وتنخفض، يحق للشعب في لحظة معينة أن يضع ثقته في رؤية ما، وأن يفوض أصحابها في إدارة شئون البلاد، على أن يعود الشعب إذا أحس بعدم الرضا تجاه أداء من هم في السلطة ويسحب ثقته منهم، وينهي التفويض الممنوح لهم لتولي مسئوليات الحكم.

٤- الحقوق والحريات اللازمة للديمقراطية

يشترط أن تتوافر مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية لكي يضمن الشعب

(١) تعد فكرة إطلاق حرية طرح الأفكار وتداولها في المجتمع من المفاهيم التي طرحها المفكر جون ستيوارت ميل في مؤلفه المهم حول الحرية الصادر في عام ١٨٥٧. انظر: John Stuart Mill, On Liberty (1857).

حسن إدارة وسير العملية الديمقراطية التي شبهناها ببورصة للأفكار، وهو ما يكشف عـن العلاقـة التكاملية التـي تربط بيـن الديمقراطية كنظـام للحكم وحقوق الإنسـان كمجموعـة من القيـم والمبادئ التي تنظـم العلاقة بين المواطنين والسـلطة الحاكمة وبين المواطنين وبعضهم البعض. كما توفر حقوق الإنسان إطارا من المبادئ الحاكمة للعملية الديمقراطية لضمان عدم انحرافها عن مسارها، وللتصدي لمحاولة أي طرف سياسـي الافتئـات على حق الشـعب في تغييـر حاكمه ومحاسـبته. وفـي مقدمة هذه الحقـوق والحريـات حقًّا الرأي والتعبير اللذان يشـكلان حجر الزاوية في أي مجتمع ديمقراطـي، وحـق المواطنين في إنشـاء تكتـلات وجمعيات للدفاع عـن مصالحهم وللضغط على السـلطة الحاكمة لتلبية مطالبهم، وحق تكوين الأحزاب السياسية التي تتيـح للمواطنيـن الانخراط في العمل السياسـي، وحـق التجمع والاجتمـاع لتمكين الأشـخاص من التداول والتناقش في الشـأن العام. وبجانب هذه الحقوق السياسـية، يأتـي حـق مدنـي لا غنى عنه وسـبق أن أشـرنا إليه، وهو حظـر التمييز بيـن أبناء الأمة الواحدة، ومعاملتهم جميعهم على قدم المساواة.

ثـم تأتي طائفة أخرى مـن الحقوق اللصيقة بآدمية البشـر، والتي لا يمكن أن يقوم مجتمـع ديمقراطـي بدونها، وهـي الحقوق المرتبطة بـأرزاق المواطنين ومسـتويات معيشـتهم. فرغم تركيـز أغلب المفكرين على الحقوق السياسـية والمدنية كمقومات للديمقراطيـة، فإنـه لا يمكـن أن يشـارك المواطنون بحرية وفاعلية في تسـيير شـئون مجتمعهم من دون أن يتمتعوا بمسـتوى ملائم من المعيشـة يوفر لهم الحد الأدنى من الكرامة الإنسـانية. ذلك لأن منح المواطنين حق المشاركة في الحياة السياسية سيظل حبـرًا على ورق ومفرغًا من مضمونه إذا لم يقترن بتمكين هؤلاء المواطنين اقتصاديًّا، وسـتظل حرية البشـر منقوصة ومجتزأة إذا لم يملكوا قوت يومهم. كما أن المشـاركة في الحياة السياسية تتطلب المزيد من الموارد المالية، وإقامة أحزاب تعبر بصدق عن آمال الجماهير تستلزم أن تكون هذه الأحزاب محررة من سطوة وهيمنة رأس المال، الأمر الذي يتطلب أن ترتكن إلى مصادر للتمويل من الشعب مباشرة. والأهم من هذا وذاك، أن إقامة نظام ديمقراطي من دون عدالة اجتماعية ترتقي بحياة المواطن العادي

ستفتح المجال لاستبداد رأس المال والنخب المستحوذة عليه، واحتكارهم للحكم، وانفرادهم بمقدرات الأمة، على حساب جموع الشعب غير القادرة على التأثير في المسار السياسي في البلاد.

وحتى لا يساء فهم مقصدنا، فنحن لا نروج هنا لنموذج اقتصادي اشتراكي، ولا ندعو لإقصاء رأس المال عن المشهد السياسي، فهذا أمر تؤكد الممارسة السياسية في جميع دول العالم الديمقراطية أنه أمر مستحيل. وإنما ما ننوه به هو أهمية أن ندرك ونحن مقبلون على إقامة الجمهورية المصرية الثانية أن العدالة الاجتماعية جزء أصيل من الديمقراطية، وأن الحرية السياسية لن تكتمل من دون تمكين اقتصادي. أما بالنسبة للسياسات الاقتصادية والتنموية المحددة التي ينبغي تبنيها، فهذا أمر يقرره الاقتصاديون، بشرط أن تعالج البرامج والسياسات المتبعة الخلل الجسيم في مجال التمكين الاقتصادي الذي عانى منه المجتمع المصري في السنوات الأخيرة.

٥- ثقافة الديمقراطية

بجانب صون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وتمكينهم من الناحية الاقتصادية، سيظل البناء الديمقراطي ضعيفا ومزعزع البنيان إذا لم تكن له دعائم ثقافية راسخة ومتأصلة في وجدان المجتمع. فالديمقراطية ليست مجرد نظام للحكم، وإنما هي ثقافة ونمط حياة. وهو ما يستلزم أن يتحلى الشعب بمجموعة من الشيم والصفات التي تمكنه من الانخراط في الحياة الديمقراطية بفاعلية وكفاءة. ففي نهاية المطاف، يظل الشعب – لا الدساتير ولا القوانين ولا الحكومات – هو وقود الديمقراطية والضامن الحقيقي لبقائها واستمرارها.

ومن هنا، يتحتم علينا بكوننا أمة مصرية أن نعي أن تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير يتطلب أكثر بكثير من إسقاط دستور ١٩٧١ وكتابة دستور جديد، كما يحتاج لما يتجاوز مراجعة الأطر القانونية المنظمة لأوجه الحياة المختلفة في البلاد، ويستوجب التفكير فيما هو أبعد من إطلاق حرية إنشاء الأحزاب وإجراء انتخابات حرة ونزيهة وفتح الباب للمشاركة في الحياة السياسية. فرغم أهمية ومحورية مثل هذه الإجراءات،

سيبقى الشعب وحده هو الحارس الأمين للديمقراطية والحصن المنيع للحرية، بما يؤكد أن نجاح الجمهورية الثانية في تحقيق مقاصدها سيظل مرهونًا بقيامنا نحن الأمة المصرية باكتساب وتنمية تلك الصفات والسمات التي تمكننا من الحفاظ على ديمقراطيتنا وحريتنا.

في مقدمة هذه الطبائع والسمات التي تتسم بها الأمم التي تجذرت وترسخت فيها الديمقراطية: الرغبة في المشاركة في الحياة العامة، والإقدام على الخدمة المجتمعية. فلا يتصور أبدًا قيام نظام ديمقراطي سليم في بلد يتسم شعبه بالسلبية وعدم الاكتراث، ويتخاذل عن المشاركة برأيه في المشكلات التي تواجه المجتمع، ويبخل بجهده أو ماله عن المساهمة في إزالة العراقيل التي تعوق تحقيق آمال شعب بلده. وبطبيعة الحال، فاجأت ثورة ٢٥ يناير كل المراقبين، وأذهلت العالم عندما كشفت عن وجه آخر للشعب المصري الذي كان الجميع يتصورون أنه خامل ومستكين، ولا يأبه بحال دنياه إلا فيما يرتبط بلقمة عيشه.[١] فثبت أن الأمة المصرية أبت أن تموت، وأنها تستطيع أن تثور وتغضب، وأن لديها القدرة على تغيير واقعها، وأنها أدركت أن الحقوق لا تمن ولا تمنح، وإنما تنتزع انتزاعًا. ويتمثل التحدي الآن في ضرورة إشاعة هذه السمات والطبائع، وتحويلها إلى ثقافة عامة لدى أبناء الشعب المصري، وتربية الأجيال المقبلة من المصريين على نبذ السلبية وإعلاء قيم المبادرة والإقدام، وتشجيعهم على الاهتمام بالشأن العام، وإبداء الرأي فيما يدور حولهم من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية بحرية واستقلالية.

واتصالًا بضرورة تنمية روح المبادرة والإقدام لدى المصريين، يتعين علينا نحن الأمة أن نبتعد عن إحدى الخصال التي تجذرت فينا على مرور العقود التي مرت منذ تأسيس الجمهورية المصرية الأولى، ألا وهي الاعتماد بشكل كبير على الدولة لتوفير كل ما يحتاج إليه المرء في حياته، إلى حد وصل في بعض الأحيان إلى التواكل على الدولة. وليس هنا هو المكان المناسب للبحث في الأسباب التاريخية

(١) انظر في هذا الشأن مؤلف علاء الأسواني «لماذا لا يثور المصريون؟» إصدار دار الشروق عام ٢٠١٠.

والسوسيولوجية التي أدت إلى تفشي هذه الظاهرة، وإنما يكفي أن نقول إن ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، وبعض القرارات التي اتخذت في أعقابها، كان لها دور في تحويل الدولة إلى الركيزة الأساسية في حياة المواطنين، ومحور كافة أنشطة المجتمع،[١] إلى أن ظهر ما سبق أن وصفناه في الفصل الأول من هذا الكتاب بالدولة الأبوية التي تعد بمثابة راع للشعب وتدير العديد من مظاهر حياة المواطنين. ونحن لا ندعو بالطبع لتفكيك الدولة، أو إقصائها من حياتنا. بل على العكس، إننا نرى دورًا أساسيًّا ومحوريًّا يتعين أن تضطلع به الدولة ومؤسساتها وأجهزتها في الفترة المقبلة لتأسيس الجمهورية الثانية لاستعادة الأمن والاستقرار، للنهوض بالمجتمع، وللارتقاء بمستويات المعيشة، ولضمان توافر الاحتياجات الأساسية للمواطنين. ولكن ما نراه ضروريًّا هو أن يعي المصريون أن اللجوء إلى الدولة ليس الجواب على كل مشاكلهم، وأن حل ما يواجههم من صعاب لن يتأتى بالضرورة عن طريق الدولة وحدها، وإنما يتعين أن تقوم شراكة بين المجتمع بطاقته التي لا تنضب والدولة بإمكاناتها ورؤيتها بعيدة المدى للنهوض بالأمة المصرية.

من الشيم الأخرى التي ينبغي تنميتها ورعايتها لتمكين الشعب المصري من ممارسة وحراسة الديمقراطية: ما يعرف بـ «التفكير النقدي» (Critical Thinking)، والذي يقصد به عدم أخذ الأمور على علاتها، وعدم قبول كل ما يقال دون تقص أو تمحيص، والتفكير بعين متسائلة وعقل انتقادي فيما يطرح على الساحة العامة من أفكار حول مشاكل الوطن وكيفية التصدي لها. ولا نتصور أن أحدًا سيختلف معنا إذا قلنا إن من أكثر ما افتقده النظام التعليمي في مصر على مدار العقود الأخيرة هو تنمية مهارة المواطن المصري في مساءلة ما يقدم له من معلومات، والتفكير الإبداعي المبني على البحث عن نواقص ما هو قائم ومحاولة معالجتها. وأهمية هذه السمات والمهارات أنها تمكن الشخص من تكوين رأي حر ومستقل لنفسه على أساس من العلم والتفكير، وتحصّنه ضد الانسياق وراء ما يقال له وما تمليه عليه حكومة ممسكة

(١) انظر: جلال أمين: بين الدولة الرخوة والدولة القوية، جريدة الشروق ٨ يوليو ٢٠١١.

بتلابيب السلطة أو أي جهة تدعي التحدث باسم الدين والرب عز وجل أو أطراف غير حكومية تزعم الاستقلالية والنزاهة. وستسهم تنمية المهارات النقدية للمواطن المصري في تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير، والتي نتصور أنها لم تسع لتحرير الأبدان والأجساد فحسب، وإنما رمت بالأساس لتحرير العقول.

إضافة لما تقدم من قيم ومبادئ ينبغي علينا كمصريين أن نهتم بتنميتها في أنفسنا وفي الأجيال القادمة من أبناء هذا الشعب، يتعين علينا أن ندرك أمرا آخر لن تستقيم الحياة في مصر بدونه ولن تتأسس الديمقراطية السليمة في غيبته، ألا وهو احترام التعددية والاختلاف بل والاحتفاء بهما. فالديمقراطية تقوم، كما أسلفنا، على بورصة للأفكار تتنافس فيها الرؤى والأطروحات لجذب الشعب إليها وإقناعه بأنها الأفضل والأنجع، وهو ما يستلزم بالضرورة أن يكون المجتمع مرحبًا – بل ومشجعًا – للتعددية الفكرية والاختلاف في المناهج بين التيارات والطوائف المختلفة الموجودة في البلاد. وهو ما يؤكد، كما قلنا سابقًا، أن الديمقراطية تفترض أنه لا حكر لأحد على الحقيقة والحكمة، وأن الكل في المجتمع متساوون في الحقوق والواجبات، وأنه لا يجوز الحجر على الأفكار أو الآراء.

والخلاصة، إذن، هي أننا بحاجة في مصر إلى أن تترك ثورة ٢٥ يناير أثرها وبصمتها على الشخصية المصرية، وليس فقط على نظام الحكم والمسرح السياسي. فالمطلوب أن ندرك أن الديمقراطية التي قامت من أجلها الثورة وراح في سبيلها المئات من الشهداء لن تتحقق من دون مراجعة بعض سمات وعادات المصريين، وتنمية مجموعة من الشيم والطبائع التي لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية. وهذه السمات التي تحدثنا عنها واستعرضنا أهمها ليست غائبة بالكامل عن الشعب المصري، وإنما هي موجودة ومحسوسة.. فلم يكن لثورة ٢٥ يناير أن تقوم من دون روح المبادرة والإقدام والتجرد التي تحلى بها المتظاهرون خلال الأيام الثمانية عشرة التي انتهت بإسقاط النظام ورحيل الرئيس، ولم يكن للثورة أن تنجح من دون روح الوحدة التي جمعت بين أطياف الشعب المختلفة، وهي الروح التي سماها البعض

بـ «روح الميدان»، نسبة لميدان التحرير. ومن هنا، فإن أحد التحديات الماثلة أمام المجتمع المصري في السنوات المقبلة، هو إعادة إحياء «روح الميدان»، وتحويلها إلى روح للأمة بأسرها، وإشاعة مبادئها وقيمها في جميع ربوع البلاد، وجعلها بمثابة القيم الحاكمة والهادية للمجتمع وللديمقراطية التي نسعى لبنائها في الجمهورية المصرية الثانية.

٦- حول الجانب الإجرائي للديمقراطية

كما أسلفنا، فإن الديمقراطية في حقيقتها نظام للحكم يمكّن الشعب من تقرير مصيره بنفسه، وذلك عن طريق المشاركة في إدارة شئون البلاد، وإضفاء الشرعية على السلطة الحاكمة لاتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق آمال وطموحات الشعب. وقد أثبتت تجارب الأمم المختلفة أن إشراك الشعب في إدارة شئون البلاد وإخضاع السلطة الحاكمة للرقابة والمحاسبة يتطلبان إيجاد مجموعة من القواعد والقوانين والمؤسسات التي تمكّن الشعب من القيام بذلك الدور، وهي الأمور التي تشكل في مجموعها الجانب الإجرائي للديمقراطية.

٧- السلطات العامة ونظام الحكم

تعد مؤسسات الدولة هي العنصر الأهم والأكثر مركزية ضمن مكونات الجانب الإجرائي للديمقراطية. ونقصد بمؤسسات الدولة مجموعة من الهيئات العامة القائمة بموجب الدستور، والتي تضمن المشاركة الفعالة للشعب في الحياة السياسية، وتتيح للأمة مراقبة السلطة الحاكمة ومحاسبتها، وتعمل على توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين. وبالرغم من أنه لا يوجد نموذج محدد أو قالب جامد لما يجب أن تكون عليه المؤسسات الدستورية في النظم الديمقراطية، بما يفرض على كل مجتمع أن يحدد النمط الأكثر ملاءمة لواقعه وظروفه السياسية، فإن التجربة التاريخية والتطبيقات العملية في الدول المختلفة كشفت عن أنه لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن بناء الدولة على أساس سلطات ثلاث، هي: السلطة التشريعية،

والسـلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، تقوم كل منها بمجموعة من المهام والوظائف الضرورية لاستمرار الديمقراطية، وصون حرية المواطنين، وتلبية احتياجاتهم.. وهو النموذج القائم بالفعل في أغلب دول العالم، بما فيها مصر. إلا أن التحدي الحقيقي، والـذي يخفـق كثير مـن المجتمعات في التغلـب عليه، يكمن في إقامة علاقة سـليمة وصحية بين هذه السـلطات الثلاث، والتأكد من أن دستور البلاد أناط بكل منها القدر الكافـي مـن الصلاحيات الذي يمكِّنها من أداء مهامهـا، من دون أن يعطي أيًّا منها قوة وسلطة تسمح بالافتئات على السلطتين الأخريين.

وترتبط قضية العلاقة بين السـلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية في أي دولة بطبيعة نظام الحكم الذي تتبناه تلك الدولة. وسنتحدث مطولًا عن نماذج أنظمة الحكم المختلفة في الفصل الرابع من هذا الكتاب، وذلك في إطار حديثنا عن النظام الأنسب للحالـة المصريـة، إلا أنـه يتعين أن ننـوه هنا بأن مـن أخطر ما يمكـن أن يهدد الحكم الديمقراطي في أي بلد هو أن يشوب العلاقة بين هذه السلطات الثلاث عيب أو عوار يـؤدي إلى إضعـاف أي منها، أو يحد مـن فاعليتها، أو يمنحها سـلطة تفوق ما تحتاج إليه لتأدية وظيفتها. فالديمقراطية تتطلب أن تقوم العلاقة بين السـلطات الثلاث على أسـاس الفصل والتوازن بينها، أي أن يفصل الدسـتور بين مهام ومسئوليات كل منها، ويقيـم توازنًـا بين الصلاحيات الممنوحـة لكل منها، بحيث تعمل السـلطات الثلاث رقيبا على عمل وأداء بعضها البعض، وتتأكد من عدم تجاوز أي منها لحدود وظيفتها المنصوص عليها في الدستور.

وفـي مصـر، عانـت الجمهوريـة الأولى التي تأسسـت فـي ٢٣ يوليـو ١٩٥٢ من اعوجـاج شـديد وقصور عميق فـي العلاقة بيـن السـلطات الثلاث فـي الدولة، وهو موضـوع سـنتناوله بالتفصيـل في الفصل الثالث الذي خصصناه لاسـتعراض مسـيرة تطـور الحيـاة السياسـية والدسـتورية في مصر منذ عـام ١٨٠٥. ولكن يكفـي أن ننوه هنا بأن الجمهورية الأولى اتسـمت بتغليب السـلطة التنفيذية، وتقويتها على حسـاب السلطتين التشريعية والقضائية. فقد منحت الدساتير المصرية الصادرة منذ ثورة يوليو

المزيـد من الصلاحيات للسـلطة التنفيذية، وجعلتها المهيمنة علـى أوجه الحياة كافة فـي البلاد. ولـم تكتف هذه الدسـاتير بذلـك، وإنما ركزت أغلب السـلطات التنفيذية في يد مؤسسة رئاسة الجمهورية، وحولتها إلى حجر الزاوية في الدولة المصرية التي اتسـمت بالمركزية الشـديدة، وهو ما جعل شـخص رئيس الجمهوريـة بمثابة فرعون متوّج، ومسيطر على جميع مفاصل الدولة وأجهزتها[1].

ولـم يقتصر هذا الخلل على العلاقة بين السلطات الثلاث فحسب، وإنما امتد أيضا إلى داخل السـلطة التنفيذية ذاتها، حيث اتسـمت العلاقة بين مؤسسـتيها الرئيسـتين، وهما رئاسـة الجمهورية ورئاسـة الوزراء، باعوجاج شـديد. فتمتع رئيس الجمهورية بسـلطة مطلقة لتعييـن رئيس الوزراء، ونوابـه، والوزراء، ونوابهم، مـن دون أن يكون للسـلطة التشـريعية دور يذكـر فـي مراجعة الرئيـس فـي اختياراته. كمـا هيمن رئيس الدولـة على أداء وعمل السـلطة التنفيذيـة، وأصبح الموجه الفعلـي لعملها، واقتصر دور رئيس الحكومة على تنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات من الرئيس، أو التركيز على الموضوعات الأقل خطورة والتي يحيلها إليه رئيس الجمهورية[2].

الأخطـر أن هـذه الصلاحيات الواسـعة لرئيس الجمهورية لم تقتـرن بآليات فعّالة لمحاسـبته، وهـو ما فتح البـاب على مصراعيه لارتكاب مؤسسـة الرئاسـة مخالفات جسيمة على مدار السـنوات الماضية. فكما تقول الحكمة الشهيرة: «السلطة مفسدة؛ والسـلطة المطلقة مفسـدة مطلقة»، فقـد كان لغياب الرقيب والحسـيب دور مهم في تسـهيل المخالفـات السياسـية والمالية الخطيرة التـي اقترفتها رئاسـة الجمهورية في العهد الماضي. فقد غابت عن دساتير الجمهورية المصرية الأولى الأدوات المتعارف

---

(١) على سبيل المثال: أورد دستور ١٩٧١ صلاحيات هائلة لرئيس الجمهورية، وهي السلطات الواردة في المواد الآتية: ٧٣ / ٧٤ / ٨٧ / ١٠١ / ١٠٢ / ١٠٦ / ١٠٨ / ١٠٩ / ١١٠ / ١١٢ / ١١٥ / ١٢٧ / ١٢٨ / ١٣٢ / ١٣٦ / ١٣٧ / ١٣٨ / ١٣٩ / ١٤٠ / ١٤١ / ١٤٢ / ١٤٣ / ١٤٤ / ١٤٥ / ١٤٦ / ١٤٧ / ١٤٨ / ١٤٩ / ١٥٠ / ١٥١ / ١٥٢ / ١٥٥ / ١٥٦ / ١٦٤ / ١٦٩ / ١٧٣ / ١٨٢ / ١٨٤ / ١٨٩ / ١٩٥ / ١٩٦ / ٢٠٢ / ٢٠٤.

(٢) يرجى مراجعة الفصل الرابع، وبالتحديد الجزء الخاص بصلاحيات كل من رئيس الجمهورية والحكومة والعلاقة التي تربط بينهما، والمقترحات المقدمة فيما يتعلق بإصلاح الخلل الذي شاب هذه العلاقة.

عليها عالميًّا لمحاسبة الرئيس. فلم يكن رئيس الدولة (على الأقل حتى تعديل دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧) منتخبًا بشكل مباشر من الشعب، وإنما كانت الأمة تستفتى على شخص ترشحه السلطة التشريعية، والتي كانت هي الأخرى تحت رحمة السلطة الحاكمة، وهو ما حرم الشعب واقعيًّا من حق اختيار رئيسه، وأفرغ العملية الانتخابية من مضمونها.[١] كما افتقرت دساتير الجمهورية الأولى لأدوات لمحاسبة الرئيس سياسيا من قبل السلطة التشريعية،[٢] فلم يكن لمجلس الأمة كما سمي في العهد الناصري أو مجلس الشعب بعد ذلك حق مساءلة الرئيس عن أفعاله أو سياساته رغم أنه القابض على دفة الدولة المصرية والموجه لها. لذا، يتوجب علينا ونحن مقبلون على بناء الجمهورية المصرية الثانية أن نتفادى هذه العيوب، والتأكد من وجود آليات وأدوات لمحاسبة رئيس الجمهورية، وفي مقدمتها الانتخابات الحرة والنزيهة والدورية، والرقابة التشريعية على أدائه، وهو ما نتناوله تفصيلًا في الفصل الرابع.

وبالتوازي مع ذلك، أضعفت دساتير الجمهورية الأولى – وبخاصة تلك الصادرة في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر – السلطة التشريعية وجعلت منها تابعا مطيعا للسلطة التنفيذية، وحدت من قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة، ومحاسبتها إن أخطأت. فكانت سلطات البرلمان للرقابة على الوزراء محدودة ومقيدة، وكانت إجراءات سحب الثقة من الحكومة معقدة وملتوية، وجاءت آليات مراجعة السياسات في مختلف مجالات عمل الدولة ضعيفة وقاصرة.[٣] والأهم من ذلك، وهو ما يجب التنبه إليه ونحن مقبلون على إقامة الجمهورية الثانية في مصر، أن إضعاف البرلمان لم

---

(١) ألغي نظام الاستفتاء على الرئيس في تعديلات عام ٢٠٠٥، وأصبح الرئيس منتخبًا بالاقتراع السري المباشر من قبل الشعب. وتحولت المشكلة عندئذ إلى شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، حيث جاء تعديل المادة ٧٦ الشهير – والذي وصف بالخطيئة الدستورية – ليقصر الترشيح فعليًّا على الرئيس حسني مبارك وأي من أعضاء حزبه الحاكم، وفي مقدمتهم نجله جمال.

(٢) اقتصر الأمر في دساتير الجمهورية الأولى على المحاسبة الجنائية لرئيس الجمهورية، من دون أن تكون هناك آلية واضحة أو قانون واضح يسمح بمحاسبة رئيس الجمهورية سياسيًّا من قبل السلطة التنفيذية، وهو أمر نتناوله بالتفصيل في الفصل الرابع في القسم المعنون «مسئولية الرئيس».

(٣) راجع الفصل الرابع، والذي نعرض فيه تفصيلًا لسلطات مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧١، بالإضافة إلى تقديم مقترحات لكيفية معالجة هذا القصور.

يكن مرجعه العوار الذي شاب دساتير الجمهورية الأولى فحسب، فالدساتير لا تصنع الديمقراطية وحدها، ولا تضمن الحرية بمفردها، وإنما جاء هوان وامتهان السلطة التشريعية بالأساس نتيجة لتجريف الحياة السياسية برمتها في مصر على مدار العقود الستة التي مضت منذ تأسيس الجمهورية الأولى في مصر. فالأحزاب السياسية كانت محظورة طوال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٣ إلى ١٩٧٦،[١] وكان العمل السياسي محظورًا، ولم يكن هناك إلا تنظيم شعبي واحد تهيمن عليه السلطة التنفيذية وينتخب من بين المنضمين إليه أعضاء السلطة التشريعية،[٢] وهو ما جعلهم خاضعين فعليًّا لأهواء السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية. ولم يتغير الوضع كثيرًا بعد عودة الحياة السياسية والسماح بتكوين الأحزاب، فرغم النص في الدستور منذ عام ١٩٨٠ على التعددية الحزبية وعلى الطبيعة الديمقراطية لنظام الحكم، أفرغ الدستور من مضمونه وأبطل مفعوله عن طريق قوانين سنتها السلطة التشريعية المسيطر عليها واقعيًّا من قبل السلطة الحاكمة. فجاء القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب، والذي كان يفترض أنه مخصص لينظم عملها ويشرع لحرية العمل السياسي والحزبي، ليتحول إلى أداة لتضييق الخناق على الحركات السياسية في البلاد، وليقيد حريتها في الانخراط في النشاط الحزبي، وليضعف الأحزاب القائمة ويقلم أظافرها، وليضمن أنها لن تتحول إلى منافس حقيقي لحزب الرئيس (حزب مصر العربي الاشتراكي الذي تحول لاحقًا إلى الحزب الوطني الديمقراطي).[٣]

---

(١) تم حل الأحزاب ومصادرة أموالها يوم ١٣ يناير ١٩٥٣ بموجب إعلان دستوري صادر من مجلس قيادة ثورة يوليو ١٩٥٢، ثم أعيد فتح الباب للعمل الحزبي يوم ١١ نوفمبر ١٩٧٦ بقرار من الرئيس الراحل أنور السادات، وذلك بعد سلسلة من الخطوات الإصلاحية التي هدفت – على الأقل رسميًا – للتحول التدريجي نحو الحياة الديمقراطية، وذلك في أعقاب نصر أكتوبر المجيد عام ١٩٧٣.

(٢) راجع الفصل الثالث. وتجدر الإشارة إلى أنه في أعقاب إلغاء الأحزاب تم إنشاء تنظيم سياسي وحيد ليكون بمثابة وعاء جامع للأمة المصرية. وتم تغيير اسم هذا التنظيم من هيئة التحرير إلى الاتحاد القومي ثم إلى الاتحاد الاشتراكي، إلى أن ألغي مع إنشاء الأحزاب

(٣) راجع الفصل الرابع، والذي نتحدث فيه تفصيلًا عن آليات مباشرة الحقوق السياسية والتطورات التي طرأت على هذا الموضوع منذ ثورة ٢٥ يناير، ونعرض فيه بعض المقترحات للإجراءات التي يتعين أن نتخذها لنضمن حياة ديمقراطية سليمة وصحية في الجمهورية المصرية الثانية.

وبذلك، أتم النظام الحاكم عملية «اختطاف» للسلطة التشريعية، ومنعها من القيام بدورها المتعارف عليه في المجتمعات الديمقراطية، وهو أن تكون الأداة الرئيسة لمشاركة الشعب في إدارة شئون المجتمع وتسيير أموره. كما تحولت السلطة التشريعية في الجمهورية الأولى من محاسب للحكومة وأجهزتها إلى تابع لها، ومن رقيب على أدائها إلى أداة تستخدم لما يمكن وصفه بأنه «شرعنة» (Legitimization) لتجاوزات النظام، ووسيلة لتفصيل القوانين بما يناسب ويلائم أهواء النخبة الحاكمة ويضمن لها احتكارها للسلطة.

أما السلطة القضائية، فلم تسلم هي الأخرى من تدخلات السلطة التنفيذية في شئونها وعملها. فقد كان رئيس الجمهورية – الذي يفترض أنه رئيس السلطة التنفيذية – رئيسًا للمجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو أمر يجافي المنطق والعقل. فكيف لرئيس السلطة التنفيذية أن يرأس الجهاز القضائي الأعلى في البلاد، وهو المكلف بمراقبة امتثال الرئيس والسلطة التنفيذية للدستور والقانون؟ ولم يقتصر الأمر على النفوذ الذي مارسته الحكومة على القضاء من خلال رئاسة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى، وإنما جاء قانون السلطة القضائية ليحد من استقلالية القضاء المنصوص عليها في الدستور. فكان لوزير العدل – المنتمي إلى السلطة التنفيذية – صلاحيات إدارية ورقابية على القضاة جعلت من شاغل ذلك المنصب مركز قوة لا يستهان به، وصاحب نفوذ هائل في تسيير مرفق القضاء وإدارة شئون القضاة، وذلك عن طريق صلاحيات مرتبطة بالتفتيش الوظيفي، وإدارة حركة التنقلات، وتوزيع القضاة على المحاكم، وتوزيع الموارد المالية المخصصة للسلطة القضائية، وهي صلاحيات يجب مراجعتها، وتقليلها، ونقل معظمها إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي يتولى رئاسته السيد المستشار رئيس محكمة النقض.[1]

بالإضافة لذلك، كانت هناك ممارسات وعادات استقرت وأصبحت طبيعية في العقود الماضية أسهمت في إضعاف السلطة القضائية والحد من فاعليتها كجهة يفترض أنها تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية. وفي مقدمة هذه الممارسات، ظاهرة

(١) يرجى الاطلاع على الجزء الخاص بالعنصر الشكلي لمفهوم سيادة القانون، والذي نناقشه لاحقًا في هذا الفصل.

عـدم تنفيذ الأحـكام القضائية، وتجاهـل الدولة وأجهزتها الإداريـة لأحكام صدرت ضدها، فضلًا عما عانى منه كثير من المصريين من بطء في التقاضي وطول إجراءاته، وهو أمر يتعين مراجعته وإصلاحه دون المساس بسلامة وحيدة ونزاهة المحاكمات.

كما شـاع في السـنوات الأخيـرة انتقال كثير من ضباط الشـرطة للعمـل في النيابة العامـة ومنها إلى القضاء، وهي ظاهرة نـرى أنها أضرت بالقضاء وأضعفت من قدرته فـي الرقابـة على الأجهـزة التنفيذية. فـأولًا، هنـاك اختلاف كبيـر في الثقافـة المهنية والوظيفية لضباط الشرطة مقارنة بوكلاء النيابة والقضاة، وهو اختلاف ينبع من الفارق الكبيـر بيـن الوظيفتين وما تحتاجـه كل منهما من صفات وطبائع في شـاغلها. وثانيًا، يوجـد تمايز شـديد في نوعية التعليم الذي يكتسـبه ضابط الشـرطة فـي كليته – رغم أنهم يمنحون ليسانس الحقوق بجانب بكلوريوس الشرطة – وما يحصل عليه أعضاء الهيئـات القضائية من تعليم وتثقيف في كليات الحقوق المدنية. وثالثًا، ألا يتصور أن تؤثـر عوامـل كالصداقة والزمالة على عمـل أعضاء الهيئات القضائية ممن سـبق لهم العمل في الأجهزة الشـرطية؟ وبالطبع، نحن لا نشـكك في نزاهة ولا حيدة ولا مهنية ضباط الشرطة الذين انتقلوا للعمل بالسلك القضائي، فلهم منّا كل الاحترام والتقدير، ولكننا نتسـاءل عما إذا كان لهذه الظاهرة جوانب سـلبية، وعما إذا كانت تتماشـى مع مبدإ اسـتقلال السـلطة القضائية، وضـرورة صونها من أي تدخل فـي عملها، وأهمية إعطاء الرأي العام الانطباع بأنها الدرع المنيع الذي يحمي حقوقهم وحرياتهم.

كان ما تقدم وصفًا مختصرًا للعوار الشديد الذي انتاب العلاقة بين مؤسسات الدولة المصريـة، والاعوجـاج الخطير الذي اتسـمت به صلات السـلطات الثلاث المكونة للدولـة بعضهـا ببعـض، وهو أمر يرتبط مباشـرة بطبيعـة نظام الحكم فـي الجمهورية الأولـى. فقـد منح هـذا النظام السـلطة التنفيذيـة عامة، ورئاسـة الجمهوريـة خاصة، صلاحيـات هائلـة، وجعلها المهيمن والمسـيطر علـى عملية إدارة شـئون المجتمع، وهـو ما أفرز في نهاية المطاف دولة تسـلطية مسـتبدة.[1] لذا، يعـد تحديد طبيعة نظام

(١) نتحدث على مدار الفصلين الثالث والرابع من هذا الكتاب حول هذا الموضوع، ونشرح بالتفصيل أوجه العيب التي شابت العلاقة بين هذه السلطات، ونقدم مقترحات لكيفية تلافي هذه الأمور في الجهورية المصرية الثانية.

الحكم الأنسب للجمهورية الثانية من أبرز الموضوعات التي ينبغي أن تتناولها وتتفق عليها النخب السياسية والفكرية في مصر. ومن جانبنا، نرى أن النموذج المعروف بـ«النظام المختلط» الذي يمزج بين خصائص وملامح النظامين البرلماني (كالمطبق في بريطانيا) والرئاسي (كالقائم في الولايات المتحدة) هو الأنسب لمصر في هذه المرحلة الدقيقة والفارقة من تاريخها، والأكثر ملاءمة لظروفها السياسية وواقعها الاجتماعي، وذلك كله لأسباب نناقشها تفصيلًا في الفصل الرابع من هذا المؤلف، ولكن يكفي أن ننوه هنا بأن توصيتنا هذه تنبع من اعتبارين:[1]

أولهما أننا نرى أنه – وبخلاف ما يقوله بعض ممن تعرضوا لهذا الموضوع منذ قيام ثورة ٢٥ يناير– لم يكن في مصر نظام للحكم يمكن تصنيفه ضمن أي من النماذج المعروفة عالميًّا لأنظمة الحكم. فمصر لم يكن بها نظام رئاسي، لأن دساتير الجمهورية الأولى منحت رئيس الجمهورية صلاحيات هائلة من دون أن تقرر ضمانات للرقابة على أدائه وعمله، وهي أمور لا غنى عنها في النظم الرئاسية. كما لم تكن مصر بحال من الأحوال دولة نظامها برلماني، فرئيس الوزراء كان بمثابة كبير مساعدي الرئيس، والمنفذ لتعليماته وسياساته، فضلًا عن أنه لم يكن في مقدور السلطة التشريعية – من الناحية العملية – أن تحاسب الحكومة أو تسقطها، وهي عناصر مركزية في النظم البرلمانية. كما أن دستور ١٩٧١ افتقد كثيرا من المكونات الرئيسة اللازمة لكي يصح وصف نظام الحكم في مصر بأنه تطبيق للنظام المختلط، فغاب التوازن بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، وغيّب حق السلطة التشريعية في محاسبة الحكومة. **أي أن نظام الحكم في مصر كان بدعة مصرية أصيلة شوهت النماذج المتعارف عليها لأنظمة الحكم، وساهم في تغييب الديمقراطية عن البلاد.** وبالتالي، تنتفي مقولة بعض الكتاب إننا جربنا وطبقنا النظام الرئاسي أو النظام المختلط وثبت فشله في مصر، فنحن لم نطبق أيًّا من هذه الأنظمة ولم نعرفها في مصر على مدار العقود الستة الماضية.

---

(١) أفردنا جزءًا كبيرًا من الفصل الرابع لتناول هذا الموضوع بالتفصيل.

أما الاعتبار الثاني الذي يتعين أخذه في الحسبان عند اختيار نظام الحكم الأنسب لمصر، فيرتبط بطبيعة اللحظة التاريخية التي تمر بها البلاد، ويتصل بحقيقة أن السنوات القليلة المقبلة ستشهد تأسيس الجمهورية الثانية وبدء جني ثمار ثورة ٢٥ يناير، وهو ما يحتم وجود حكومة قوية، تتمتع بشرعية كاملة، وتحظى بتأييد الشعب، وذلك حتى تستطيع التصدي للصعاب الكبيرة والتحديات الجسيمة التي ستواجهها في مسيرة بناء الجمهورية الثانية. ونحن نرى أن الانتقال إلى النظام البرلماني الصرف، كما يحبذ البعض، في هذه اللحظة التاريخية سيكون له مخاطر جمّة ومحاذير عديدة، وقد يفضي إلى ديمقراطية هشة وضعيفة وغير مستقرة، بما يجعلها غير قادرة على إنتاج حكومات عتيدة تتمكن من تلبية احتياجات المواطنين، وهو ما قد يجلب في نهاية المطاف عواقب وخيمة على البلاد. ويكفي أن نذكّر القراء بأن التجربة المصرية في تطبيق النظام البرلماني لم تكن موفقة، بل أفرزت نظامًا سياسيًّا أعرج وضعيف البنيان، وهو ما تجسد في حقيقة أن متوسط عمر الحكومات التي تألفت خلال السنوات التسع والعشرين التي طبق خلالها النموذج البرلماني لم يتعد ٨ أشهر، كما لم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت خلال هذه الفترة – باستثناء المجلس المنتخب في ١٩٤٥ – مدتها المقررة دستوريًّا، وإنما حُلت كلها. وكان لهذه الظروف أثر ودور كبير في التمهيد لقيام ثورة الضباط الأحرار لتخليص البلاد من نظام للحكم ثبت فشله وفساده.

وفي الوقت ذاته، يتطلب تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير معالجة حالة التجريف السياسي الذي عانت منه مصر على مدار العقود الماضية، وفتح المجال للأحزاب السياسية للتشكل ولبلورة برامجها بوضوح، وللتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، ويمكنها من التأثير في مسار العملية السياسية.

كما أن الثقافة السائدة في أركان الدولة المصرية وبيروقراطيتها العتيدة مبنية على أساس تركز سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، وهي الثقافة التي يتعين التدرج في تغييرها والتمهل في معالجتها حتى نحدث هزة عميقة تؤثر على عمل هذه المؤسسات المتهالك أصلًا وتودي بها إلى الشلل الكامل.

يضـاف إلـى ذلـك أن التحول مباشـرة فـي هـذه اللحظـة الفارقة مـن تاريخ مصر الحديث إلى النظام البرلماني الصرف سيصب بالأساس في مصلحة القوى السياسية صاحبـة الخبـرة الانتخابية الأكبـر والأكثر قدرة على جني الأصوات، وهو ما سـيفرز نخبة حاكمة لا تعكس واقع المجتمع المصري بتنوعه وتنوره وانفتاحه، وإنما سـتعبر بالأسـاس عن قدرات سياسـية وتنظيمية، وقـدرة على توظيف خطاب له شـعبيته في الشـارع المصري دون أن يكون مقترنا بمشـروع تنموي وتنويـري حقيقي، فضلا عن افتقاد لهذه النخبة للخبرة والمعرفة الكافيتين لقيادة دفة البلاد بمفردها، وهو ما تجلى في أداء ومسـتوى النقاشـات التي سـادت في مجلسـي البرلمان المصري عقب أول انتخابـات تشـريعية أجريـت بعد ثـورة ينايـر ٢٠١١ وقبـل أن يحل مجلس الشـعب بموجب حكم المحكمة الدستورية العليا.

مـن هنـا، فإننا نرى أن النظـام المختلط سـيوفر لمصر مميزات عـدة، كفتح الباب للأحزاب والتيارات السياسية للتنافس على الوصول للسلطة، وإتاحة الفرصة لتأليف وزارات تعكـس موازيـن القـوى علـى المسـرح السياسـي، ومنح البرلمان سـلطات كبيـرة في مراقبة الحكومة ومحاسـبتها وحتى إسـقاطها، دون أن يجعـل من البرلمان المهيمن والمسـيطر على مقاليد الحكم، وإقامة التوازن المفقود بين مؤسسـتي رئاسة الجمهوريـة ورئاسـة الـوزراء. وبالتوازي، سـيضمن هـذا النظام قدرًا من الاسـتقرار السياسـي في البلاد، وسـيجنبها مخاطر شـل نظام الحكم وانزلاقه في دوامة السقوط المتكرر للحكومات التي تعاني منها العديد من الدول.

٨- الانتخابات واختيار الشعب لحاكمه

تعد الانتخابات الآلية الأبرز لمشاركة الشعب في إدارة شئون المجتمع، والوسيلة الأهـم ليؤثـر المواطنـون فـي العمليـة السياسـية فـي البلاد، فضـلًا عن كونهـا الأداة الأبـرز لاختيار السـلطة الحاكمة ومنحها الشـرعية، والطريقة الأكثـر فاعلية لإخضاع الحكومـات للرقابة الشـعبية. وحتى تـؤدي الانتخابـات الدور المنـوط بها، وتصبح

وسـيلة للتعبيـر الصادق عـن رغبـات المواطنين، يتعيـن أن تتوافر فيهـا مجموعة من الشـروط، فـي مقدمتهـا أن تكون حـرة، ونزيهة، ودورية، وشـفافة. وفـي حالة غياب هذه الشـروط والضمانات، سـتتحول العملية الانتخابية إلى إجراء صوري يزوِّر إرادة المواطنين ويفرغ الديمقراطية من مضمونها، وستفرز سلطة حاكمة منقوصة الشرعية.

وتعد أولى ضمانات حرية الانتخابات أن يكون من حق جميع المواطنين المشاركة فـي الاقتـراع من دون قيـد أو شـرط،[1] وألا تكون الخطـوات الإداريـة والإجراءات التنظيمية للانتخابات مبالغا فيها بشكل يعيق العملية الانتخابية. وفي الحالة المصرية، تعد «الجداول الانتخابية» والتي كانت تسـجل أسـماء الناخبين في جميع الدوائر من أخطـر الثغـرات الإدارية التي اسـتغلتها السـلطة الحاكمة قبـل ثورة ٢٥ ينايـر لتزوير الانتخابـات. فقد كانـت الدولة تتقاعس عـن تطهير وتحديث هذه الجـداول، وتبقي علـى أسـماء كثير من المواطنين إما مـن غير المقيمين في الدوائـر وإما من المتوفين، بمـا فتـح البـاب للتلاعب فـي نتائـج الانتخابـات، وظهور ممارسـات مثـل ما عرف بـ«تسـويد صناديق الانتخابـات»، وملئها بالبطاقات المزورة. ومـن هنا، يعد التحول إلـى التصويت فـي الانتخابات ببطاقة الرقـم القومي توجهًا محمودًا وسـيقضي على إحدى أخطر الأدوات التي استخدمت لإفساد الانتخابات في الماضي[2].

إضافـة لمـا تقـدم، يعد الإشـراف علـى الانتخابـات من قبـل جهة تتسـم بالحياد والاحترافية والنزاهة من أبرز الضمانات لإجراء عملية انتخابية حرة ومعبرة عن إرادة الناخبين.[3] وقد تعددت أنماط وأشـكال الرقابة على الانتخابات.. ففي بعض الدول

---

(١) الاستثناء الوحيد الذي يمكن أن يرد على ذلك يتعلق بالأشخاص المحرومين من ممارسة حقوقهم السياسية للأسباب المنصوص عليها في قانون العقوبات. والمهم في هذا الشأن أن يكون استثناء هؤلاء قد تم بناء على حكم قضائي نهائي وبات، وليس بموجب قرار إداري تعسفي.

(٢) يسري البدري وشيماء القرنشاوي: الداخلية: الاستفتاء والانتخابات البرلمانية والرئاسية المقبلة بـ «الرقم القومي»، جريدة المصري اليوم ٣ مارس ٢٠١١.

(٣) انظر في هذا الشأن التقرير الذي أعدته المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية:

Chad Vickery ed., Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections, IFES 2011.

تقـوم الأجهـزة الحكومية بتنظيم ومراقبـة العملية الانتخابية، وفـي دول أخرى وصل عددها إلى ١٣٦ تم إنشـاء لجان مسـتقلة للإشراف على الانتخابات بكل مراحلها،[١] بمـا في ذلـك النظر في الشـكاوى والطعـون الانتخابيـة.[٢] وفي نمـاذج أخرى كُلف القضـاء بالاضطلاع بـدور رئيس في العمليـة الانتخابية، إما عن طريـق إدارة ومراقبة الانتخابـات مباشـرة، وإمـا من خلال الفصل فـي الطعون الانتخابية. فنصت دسـاتير بعـض الـدول على عـرض الطعـون الانتخابيـة علـى المحكمـة العليـا أو المحكمة الدسـتورية،[٣] أو محكمة منشـأة خصيصًا لهذا الغرض.[٤] كمـا مزجت بعض الدول بين العديد من هذه الضمانات عن طريق إنشاء جهاز مستقل لإدارة العملية الانتخابية ومراقبتهـا، مـع تكليـف جهـة قضائيـة بالفصـل فـي الشـكاوى والطعـون المرتبطـة بالانتخابات ونتائجها[٥].

أما في مصر، فقد استحوذت مسألة الإشراف على الانتخابات ومراقبتها على حيز كبيـر مـن النقاش العام حول الآليـات والخطوات اللازمة للانتقـال نحو الديمقراطية الحقيقيـة. وكما هـو معلوم، كانت المادة ٨٨ من دسـتور ١٩٧١ تلـزم الدولة بإجراء الانتخابـات تحت الإشـراف القضائي الكامل، وهو ما فسـرته المحكمة الدسـتورية العليا بأنه يعني من الناحية الفعلية «قاض لكل صندوق»، أي إشـراف أعضاء الهيئات القضائيـة علـى كل مراكـز الاقتراع، بما فـي ذلك اللجـان العامة والفرعيـة. وبالفعل أجريـت انتخابات مجلس الشـعب لعامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ تحت الإشـراف القضائي

---

(١) انظر: دستور الجمهورية اليمنية المادة ١٥٧، دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية المادة ٦١، دستور جمهورية العراق المادة ١٠٠، دستور جمهورية باكستان الإسلامية المادة ٢١٨.

(٢) انظر دستور الإكوادور المادة ٢٠٩.

(٣) انظر الدستور الجزائري المادة ١٦٣، ودستور المملكة المغربية المادة ٨١، ودستور الجمهورية الفرنسية المادة ٥٨ (والتي تنظم إدارة الانتخابات الرئاسية).

(٤) تنوعت أشكال هذه المحاكم المخصصة للنظر في الطعون الانتخابية، وتنوعت طبيعة وخلفيات أعضائها. انظر الدستور البرازيلي المادة ١١٩، ودستور السلفادور المادة ٢٠٨، ودستور الإكوادور المادة ٢٠٩، .

(٥) انظر الدستور المكسيكي المواد أرقام ٤١، ٦٠، و٩٤.

الكامل، فكان عدد أعضاء الهيئات القضائية المشتركين في الإشراف على الانتخابات في عام ٢٠٠٥ حوالي ١٣ ألف عضو، بينما بلغ عدد اللجان العامة ٣٢٩ لجنة واللجان الفرعية ٥٤ ألف لجنة، وهو ما استلزم إجراء الانتخابات على ثلاث مراحل. وكانت أبرز نتائج هذه الانتخابات، وبخاصة التي أجريت في عام ٢٠٠٥، هو الأداء الهزيل لمرشحي الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم عندئذ، وضعف أداء الأحزاب الأخرى، في مقابل فوز العديد من المستقلين، وحصول جماعة الإخوان المسلمين المحظورة آنذاك على ٨٨ مقعدًا في البرلمان.[1] لذا، قام الحزب الحاكم في إطار التعديلات الدستورية التي أجريت في عام ٢٠٠٧ بمراجعة المادة ٨٨ لقصر الإشراف القضائي على اللجان العامة، من دون أن يمتد إلى مراكز الاقتراع الفرعية، وهو ما أفرغ مبدأ الإشراف القضائي من مضمونه، وفتح الباب على مصراعيه للمخالفات والتجاوزات الفادحة التي شهدتها انتخابات ٢٠١٠، والتي كانت من الأحداث التي أدت لاندلاع ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. ولقد عالج الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ هذا القصور، ونص في المادة ٣٩ على تولي لجنة عليا «ذات تشكيل قضائي كامل» الإشراف على الانتخابات، على أن يجري الاقتراع في لجان يراقبها ويشرف على عملها أعضاء من الهيئات القضائية.

ورغم أن الإشراف القضائي المباشر والكامل على الانتخابات ليس الإجراء الأكثر انتشارًا أو شيوعًا بين دول العالم، فإنه متفهم ومطلوب في الحالة المصرية لوجود ما يمكن أن نعتبره أزمة ثقة بين الشعب والسلطة، وتشكك من جانب الناخبين – في ضوء التجارب الانتخابية المريرة التي شهدتها مصر خلال الأعوام الماضية – في مصداقية السلطة الحاكمة وقدرتها في إدارة الانتخابات بنزاهة، وهو ما جعل القضاء، بما له من احترام وتقدير لدى المصريين، بمثابة الملجأ الأخير والخيار الذي يمكن للمواطنين أن يأمنوا لنزاهته وحيدته. ولكن، لا يفوتنا هنا، أن نلفت الانتباه إلى أن

(١) حصل مرشحو الحزب الوطني على ١٤٥ مقعدًا، أي ٣٣٪ من المجلس. وحصلت جماعة الإخوان المسلمين على ٢٠٪ من عضوية المجلس بواقع ٨٨ مقعدًا، فيما استحوذ المستقلون على ١٨٧ مقعدًا في البرلمان، ثم انضم ١٦٦ منهم إلى الحزب الوطني ليحصل الحزب الحاكم على أغلبية قوامها ٣١١ نائبًا.

الإشراف القضائي على الانتخابات ليس بلا مثالب، ولا هو بالضرورة الخيار المثالي لإدارة الانتخابات. فمن جانب، يؤدي إشراف أعضاء الهيئات القضائية على العملية الانتخابية بالكامل إلى إجهاد القضاة وتحميلهم أعباء هائلة، وضغط على مرفق القضاء وتعطيل عمله. كما أثبتت التجربة أنه لا مناص من إطالة الفترة التي ستُجرى خلالها الانتخابات، وتنظيمها على مرحلتين أو ثلاث مراحل في المحافظات المختلفة تضاف إليها مراحل الإعادة، وهو ما يؤثر في مستويات المشاركة وتحمس الناخبين للإدلاء بأصواتهم. ويوجد أيضًا عامل مهم يجب أخذه في الاعتبار، وهو ضرورة التحسب لمخاطر إقحام القضاة في المعترك السياسي، وإنزالهم إلى الشارع في ظل الحملات الانتخابية المستعرة، وتعريضهم للتوترات والمشاحنات التي عادة ما تصاحب الانتخابات النيابية، وهو ما قد يؤدي في بعض الأحيان – رغم إيماننا بنزاهة وشموخ القضاء المصري – إلى توجيه اتهامات لقضاة بعدم الالتزام بالحيدة والحرفية خلال العملية الانتخابية، وهو هاجس عبر عنه بالفعل بعض كبار القضاة في مصر[1].

٩- النظام الانتخابي

بجانب هذه الضمانات اللازمة لإدارة عملية انتخابية حرة ونزيهة، يتطلب قيام نظام ديمقراطي سليم تطبيق نظام انتخابي يقوم الناخبون على أساسه باختيار رئيس الجمهورية وممثليهم في البرلمان. ويقصد بـ«النظام الانتخابي» تلك القواعد المنظمة بكيفية الترشح للوظائف العامة (كرئيس الجمهورية أو عضو البرلمان)، وآلية التصويت، والأغلبية اللازمة لإعلان فوز أحد المرشحين بالمنصب محل التنافس. وقد عرف العالم عشرات الأنظمة الانتخابية، واستحدثت دول كثيرة العشرات من

(١) انظر المقالة الآتية، والتي تشير إلى عدم ارتياح بعض القضاة المصريين – ومن بينهم نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا – لقيامهم بالإشراف الكامل على الانتخابات، لما يتسبب فيه ذلك من ضغط على القضاة، ولأنه يعرضهم لمخاطر التورط في العملية السياسية.

Chibli Mallat, Revising Egypt's Constitution: A Contribution to the Constitutional Amendment Debate, 52 Harvard International Law Journal (2011).

القواعـد الحاكمـة للعمليـة الانتخابية التـي تتـلاءم وواقعها السياسـي والاجتماعي. ورغـم هـذه التنوع والتعدد الكبيـر في الأنظمـة الانتخابية المطبقة حـول العالم، فإنه يمكن تقسيم هذه الأنظمة بشكل مبسط ومختصر على أساس ثلاثة تقسيمات.

أول هـذه التقسـيمات يفـرق بيـن الانتخاب المباشـر والانتخـاب غير المباشـر. والانتخـاب المباشـر يقـوم على تصويـت الناخب لمرشـح معيـن أو مجموعة معينة من المرشـحين لملء المنصب المراد شـغله، أي أن المواطـن هو الذي يقوم بتحديد الفائز في الانتخابات مباشـرة. وهو النظام المطبق، مثلًا، في انتخابات اختيار الرئيس الأمريكـي، حيث يقوم المواطنون باختيار مرشـحهم المفضـل والتصويت له، ويفوز بالانتخابات الشـخص صاحب أكبر عدد من الأصوات. أما الانتخاب غير المباشـر، فهـو عندمـا يقـوم المواطنـون بانتخاب مـن يمثلهم في عمليـة اختيار من سيشـغلون المنصـب المطلـوب شـغله، أي أن المواطـن لا يختار مرشـحا معينـا، وإنما ينتخب شخصا آخر يمارس نيابة عنه حق انتخاب المرشح. ومن أمثلة ذلك النظام آلية اختيار رئيـس إيطاليا، حيث يتم اختياره من خلال البرلمان الإيطالي المنتخب من الشـعب، أي أن المواطنيـن الإيطاليـن لا يختـارون رئيـس جمهوريتهـم (وهو رئيس شـرفي) مباشرة، وإنما فوضوا أعضاء البرلمان في هذا الحق.

أما التقسـيم الثاني فيميـز بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي، وهو تقسـيم يرتبـط أساسًـا بانتخابات السـلطة التشـريعية. ففي الانتخـاب بالقائمة يقـوم الناخب باختيـار قائمـة من المرشـحين لتمثيل الدائـرة التي يتبع لهـا. وتتكـون القائمة إما من أعضاء في حزب سياسي، وإما من مجموعة من المستقلين غير المنتمين لأي حزب. وقـد يكون عدد الأسـماء المدرجـة على القائمـة مطابقا لعدد المقاعد المراد شـغلها فـي البرلمـان والتي تمثـل الدائرة التي تجـرى فيها الانتخابات. ومن بيـن الدول التي تطبـق نظـام الانتخـاب بالقائمـة ألمانيا الاتحاديـة. أما في نظـام الانتخـاب الفردي، والذي ألفه الشعب المصري، فيقوم الناخبون بالتصويت لصالح شخص بعينه ليكون ممثلًا لدائرتهم.

أما التقسيم الثالث، فيتعلق بالأغلبية اللازمة للفوز بالانتخابات، وهو ينقسم إلى التمثيل النسبي والانتخاب بالأغلبية المطلقة. وفي هذا الأخير، يفوز بالانتخابات الشخص أو القائمة (بحسب إذا ما كان النظام المطبق هو الانتخاب بالقائمة أو الفردي) الحاصلة على أغلبية الأصوات. أما في نظام التمثيل النسبي، فيتم منح كل قائمة حزبية عددًا من مقاعد البرلمان عن الدائرة التي تجرى الانتخابات فيها يوازي نسبة الأصوات التي حصلت عليها القائمة، وهو النظام المطبق في كثير من الدول التي أخذت بالنظام البرلماني أو المختلط، كتركيا وإسرائيل.

أما في مصر، فقد طبق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة في أغلب سنوات القرن العشرين، أي أن الناخب المصري كان يختار بنفسه مرشحا محددا، ويفوز الشخص الحائز على أغلبية الأصوات. وكان منتصف الثمانينيات الاستثناء من ذلك، حينما أخذ في الانتخابات التشريعية بنظام القائمة الحزبية، ثم ألغي بحكم من المحكمة الدستورية العليا وانتقلنا منه إلى نظام يخلط ويمزج بين النظامين الفردي والقائمة النسبية، والذي ما لبث أن حكم عليه هو الآخر بعدم الدستورية، ثم عادت مصر لتطبيق النظام الفردي الذي ظل قائمًا إلى أن قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، إلا أننا عدنا مجددًا إلى نظام يمزج بين القائمة والفردي وهو النظام الذي حكم عليه مجددًا بعدم الدستورية.[١]

وقد استحوذت مسألة تحديد النظام الانتخابي الواجب تطبيقه في أعقاب الثورة على اهتمام كثير من المعلقين والسياسيين، وتعددت الآراء المتعلقة بالنظام الانتخابي الأمثل في مصر. فقال البعض إن نظام القائمة الحزبية هو الأفضل، فيما دافع آخرون عن النظام الفردي، وأبرزت طائفة أخرى مميزات النظام المختلط. ومن جانبنا، فنحن نرى أن اختيار النظام الانتخابي الأنسب لمصر هو أمر معقد ولديه أوجه متعددة، إلا أنه يمكن تحديد عدة اعتبارات تحكم عملية اختيار النظام الذي

(١) كانت المحكمة الدستورية العليا قد حكمت بعدم دستورية النظامين المختلط والقائمة النسبية بالطريقة التي طبقها بها، وذلك لأنهما تعارضا مع مبدإ المساواة، لأنهما انتقصا من إمكانية مشاركة المستقلين في الانتخابات والتنافس في الحياة السياسية. وسنناقش هذا الأمر بتفصيل أكبر في الفصل الرابع في القسم الخاص بنظام الحكم.

سيؤخذ به. **وأول هذه الاعتبارات** أنه يجب اختيار نظام انتخابي يتواءم مع نظام الحكم المطبق في مصر، فلا يمكن التباحث حول النظام الانتخابي بمعزل عن نظام الحكم، فكل من النماذج الرئاسية والبرلمانية والمختلطة تناسبها أنظمة انتخابية معينة، وهو أمر سنشرحه ونقدم له أمثلة عملية في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ثانيًا، يجب أن يساهم النظام الانتخابي في تلافي الظواهر والممارسات السلبية التي كانت تصاحب العملية الانتخابية في مصر، ومن أبرزها البلطجة والنفوذ القبلي والعائلي في بعض المحافظات، والذي عادة ما يحسم نتيجة الانتخابات مسبقًا بناء على مساومات واتفاقات تبرم بين الأعيان في تلك المناطق. فالمطلوب، إذن، هو عدم الاكتفاء بإجراءات الديمقراطية والممثلة في إجراء انتخابات دورية، وإنما تحقيق الجانب الموضوعي من الديمقراطية بتمكين الشعب من تحديد ممثليه في البرلمان، وعدم ترك العملية الانتخابية رهينة للموازنات العائلية والقبلية.

أما **ثالثًا**، فيتعين تطبيق نظام انتخابي يساعد على إفراز سلطة تشريعية قوية وقادرة على ممارسة دورها بكفاءة وفاعلية. ويتطلب ذلك الابتعاد عن النظم الانتخابية التي تؤدي إلى شرذمة السلطة التشريعية وتوزيع مقاعدها على عدد كبير من الأحزاب والتكتلات الصغيرة التي لا يستطيع أي منها الاستحواذ على أغلبية أو حتى أقلية كبيرة تؤثر بقوة في العملية التشريعية. وقد أخذ العديد من الدول بقواعد تسعى لمعالجة ظاهرة البرلمانات المنقسمة، كوضع نسبة أدنى لعدد الأصوات التي يتعين أن يحصدها أي حزب ليدخل البرلمان.

و**رابعًا**، ينبغي أن يطبق في مصر نظام انتخابي يساعد على إعادة الخصوبة للحياة السياسية في مصر ويعالج التجريف الذي تعرضت له على مدار العقود الماضية، وهو ما يتطلب الأخذ بنموذج انتخابي يتلافى ما عرف بظاهرة «نائب الخدمات» الذي يتدخل لدى جهات الإدارة لتقديم المساعدة لأهل دائرته من دون أن يهتم بالشأن السياسي والتشريعي في البلاد، وهو ما يقتضي تطبيق نظام يشجع العمل الحزبي ويدعمه، ويحول الأحزاب لإحدى الأدوات الرئيسية لانخراط المواطنين في العمل السياسي.

١٠ - الأحزاب السياسية

لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن الأحزاب السياسية، فهي تؤدي وظيفة مركزية على المسرح السياسي، وتعد وسيلة مهمة لتمكين الشعب من المشاركة بشكل منظم في العمل العام. والحزب السياسي يشبه في كثير من ملامحه منظمات المجتمع المدني غير الهادفة للربح، كمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان. فالأحزاب تتكون من مجموعة من المواطنين المهتمين بالسياسة، والمتفقين على مجموعة من المبادئ، والمجمعين على رؤية عامة لكيفية إدارة شئون المجتمع، ويسعون للعمل من خلال الحزب لتحقيق هذه الرؤية ووضعها موضع التنفيذ. إلا أن الأحزاب تختلف عن المنظمات غير الحكومية في أمر رئيس، ألا وهو كون الأحزاب تهدف للوصول إلى سدة الحكم، وتسعى لتحقيق مراميها عن طريق تولي أعضائها - عن طريق الانتخابات - مناصب سياسية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما تعتبر الأحزاب السياسية بمثابة أداة لترجمة مطالب وتطلعات وآمال الشعب إلى مجموعة من البرامج والسياسات الواضحة، فضلًا عن كونها محفلا لترتيب أولويات الأمة والاتفاق على كيفية توظيف الموارد المحدودة المتوافرة لدى المجتمع بالشكل الذي يلبي طموحات الشعب. لذا، يمكن تشبيه الأحزاب السياسية بقناة اتصال بين الشعب وطوائفه المختلفة من جانب، والسلطة الحاكمة ومؤسساتها من جانب آخر. كما تؤدي الأحزاب دورا اجتماعيا مهما يمثل في تفريخ الكوادر السياسية وتدريبها على العمل العام.. ففي الدول الديمقراطية تجتذب الأحزاب المواطنين الراغبين في النزول إلى مضمار العمل السياسي، وتقوم بتنمية مهاراتهم وتطويرها، وتقوم بعملية فرز للكوادر التي تستطيع تبوؤ المواقع القيادية في الحزب وفي المجتمع عامة. ومن هنا، تتكشف أهمية أن يتسم العمل داخل أروقة الأحزاب بالديمقراطية، فالأحزاب التي تحكمها العقلية الدكتاتورية أو السلطوية أو تهيمن عليها حركات أو كيانات أخرى لا يمكن أن تساهم في نمو مجتمع ديمقراطي حر وقويم.

وللأحزاب تاريخ طويل في مصر استعرضنا جانبًا منه في الفصل الثالث من هذا الكتاب، فكان لها دور وطني رائد في التصدي للمحتل البريطاني، ومفاوضته على

نيـل اسـتقلال البلاد، وللدعوة لوضع دسـتور للبـلاد، وإقامة نظام ديمقراطي سـليم. وكما أشـرنا آنفا، فقد ألغيت الأحزاب وصـودرت أموالها في يناير ١٩٥٣ في أعقاب ثـورة ٢٣ يوليـو ١٩٥٢، والتـي أعلن قادتها أن ذلك يسـتهدف تطهيـر النظام الحاكم مـن الفسـاد السياسـي. وكان لهذا القرار وقـع كبير على الحياة السياسـية فـي البلاد، فقد احتُكر العمل العام من قبل التنظيم السياسـي الوحيد الذي سـمح بإنشـائه ورعته الدولة، وأُقصيت المعارضة عن المشـهد السياسـي، وهُمشـت الأصـوات المناهضة لنظـام الحكم، وهو ما سـاهم كله في تجريف السياسـة من البـلاد، وإبعاد المصريين عن العمل العام. واسـتمر هذا الوضع إلى أن قرر الرئيس الراحل أنور السـادات عودة الأحزاب في ١٩٧٦ إلى أن وصل عدد الأحزاب الموجودة قبل قيام ثورة ٢٥ يناير إلى ٢٤ حزبًا. وللأسف، لم تكن هذه التعددية الحزبية إلا واجهة ديمقراطية شكلية لنظام مسـتبد، فلم يكـن لهذه الأحزاب وجود يذكر في الشـارع، ولم تتمتع بشـعبية حقيقية بيـن الجماهيـر، ولم يتح لها العمـل بفاعلية وجمع التبرعـات الضرورية، ولم تتمكن بسـبب المضايقات الأمنية والعيوب التي شـابت الإطار القانونـي المنظم لعملها من منافسـة الحزب الحاكم على السلطة، وهو ما تناولناه في الفصلين التمهيدي والثالث من هذا الكتاب.

ومـن هنا، سـيكون للأحزاب السياسـية في مصـر دور محوري فـي تنفيذ أهداف ثورة ٢٥ يناير وبناء الجمهورية الثانية. فسـتقع على عاتقها مسـئولية النهوض بالحياة السياسـية، وفي عودة السياسة إلى الشارع والمواطن المصري. كما سيكون عليها أن تترجم أهداف الثورة إلى برامج وسياسات محددة وجداول زمنية تتضمن الإجراءات والخطـوات المحـددة التي ينبغـي على الدولـة أن تتخذها، بالإضافة إلـى دورها في تثقيـف المواطنيـن وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم، وتشـجيعهم علـى الانخراط في العمل العام والاهتمام بالشأن السياسي. ورغم السيولة التي يتسم بها المشهد الحزبي في مصر في الأسابيع والشهور التالية لثورة ٢٥ يناير، فإن الملاحظة الرئيسية التي نود تسـجيلها هنا والنصيحة التي نرغب أن نسـديها لأشـقائنا من المصرييـن المنخرطين فـي العمـل الحزبـي، همـا أن المصلحة الوطنيـة تفرض علـى هذه القوى أن تسـعى

للوحـدة ولتجميـع صفوفها في كيانات حزبيـة كبيرة، والابتعاد عن التشـتت والتفرق والتشـرذم بين أحزاب ومجموعات صغيرة. أي أن المطلوب هو أن تتوحد الأحزاب والمجموعات ذات الخلفيات والتوجهات الأيديولوجية المتقاربة تحت لواء كيانات أكبـر تمثل مختلـف التيارات التي يموج بهـا المجتمع، وليس التشـتت والتوزع على تجمعات أصغر وأقل تأثيرًا. وسيحقق ذلك فوائد عديدة، لعل أهمها زيادة قوة الحشد التي تتمتع بها هذه الأحزاب، وتوفير موارد مالية أكبر، وعدم تفتيت أصوات الناخبين المتعاطفيـن مع توجه فكري معين بين أحزاب وكتل متعددة، وهو ما سـيضعفها كلها فـي نهاية المطاف، ويصب في مصلحة الأطراف واللاعبين السياسـيين الأكثر تنظيمًا وتأثيرًا وتمويلًا.

١١- حرية الرأي والإعلام المسئول

إذا كان المجتمـع الديمقراطـي قائما على ما شـبهناه ببورصة للأفـكار، فإن حرية تـداول المعلومـات تصبح أحد أهـم عناصر وركائز هذه البورصة، حيث لن يسـتطيع المواطنـون المفاضلـة بيـن البرامج والسياسـات التـي تطرحها وتقترحهـا الأحزاب والتيـارات السياسـية المتنافسـة مـن دون أن يتوافـر لديهـم معلومـات دقيقـة وذات مصداقيـة حـول مختلـف أوجه الحياة في البـلاد. ويؤكد ذلك ما سـبق أن تناولناه في معرض حديثنا عن الشق الموضوعي للديمقراطية حول مركزية حريتي الرأي والتعبير في النظم الديمقراطية باعتبارهما حجر الزاوية الذي لا غنى عنه في تعريف المواطنين والرأي العام بكل ما يشهده المجتمع من أحداث وتطورات، ولإتاحة الفرصة للجميع للمساهمة بالرأي والقول في تسيير شئون البلاد.

مـن هنـا، تبـزغ وتتكشـف المسـئولية الكبيـرة الملقـاة علـى عاتـق وسـائل الإعلام - بأشـكالها وأنماطها المختلفة - لتفعيل حريتي الـرأي والتعبير، ووضعهما موضع التنفيذ، وتحويلهما من حقوق أساسـية منصوص عليها في الدستور ومكفولة بقـوة القانـون، إلـى واقـع ملمـوس ومسـموع ومرئـي متـاح للمجتمـع بأسـره بكل طوائفه وشرائحه.

وبالتحديـد، يمكـن أن نوجـز ونقسـم **المهـام المفتـرض أن يقوم بهـا الإعلام** في المجتمعـات الديمقراطيـة إلى ثلاثة وظائـف: **أولها**، النقل الأمين لمـا يقع في البلاد مـن أحـداث وتعريف الرأي العام بها. ولا يقتصر هـذا الجانب من مهام الإعلام على مجـرد تغطيـة الفعاليـات والأحداث التي يشـهدها المجتمـع، وإنما يمتـد إلى إتاحة الفرصة للمنخرطين في العمل العام للتعليق على هذه الأحداث وإبداء الرأي بشـأنها بحريـة. ويتعين أن تتمتع جميـع فئات المجتمع وكل أطراف المعادلة السياسـية بهذا الحـق مـن دون تمييز أو محابـاة أو انحياز. أمـا **الوظيفة الثانية** التي يمارسـها الإعلام في الدول الديمقراطية، فتتمثل في ممارسـة الرقابة على المسـرح السياسي بمختلف مكوناته، بما في ذلك السـلطات العامة، والأجهزة الحكومية، والأحزاب السياسـية، ومنظمـات المجتمـع المدني. فعلى سـبيل المثال، كان للإعـلام الغربي دور كبير في الكشـف عن مخالفات بل وجرائم اقترفتها مؤسسـات وأشخاص ناشطون في العمل السياسـي، كفضيحـة ووترجيـت التي أطاحـت برئيس الولايـات المتحدة ريتشـارد نيكسون لتورطه في اقتحام عناصر من حزبه الجمهوري مكاتب الحزب المنافس له، وهـو الحزب الديمقراطي، بغرض التجسـس عليه. و**ثالـث الوظائف** التي ينبغي على الإعلام الاضطلاع بها، فترتبط بدوره التثقيفي والتنويري في المجتمع. فالإعلام ليس مجرد قناة تنقل ما يحدث في المجتمع بشـكل ميكانيكي وتلقائي، وإنما يؤثر الإعلام والإعلاميون في الرأي العام، ويساهمون في تشكيله ورسم ملامحه بوسائل متعددة، كنوعية الآراء ووجهات النظر التي يتبنونها، والمواد الإخبارية التي يختارون عرضها، والبرامج الوثائقية التي يعدونها، والأفكار التي ينشرونها.

ومـن هنا، فقد فطنـت الأنظمة الديكتاتوريـة لمدى خطورة الإعـلام وتأثيره على الشـعوب، وسـعت لتوظيفـه لإضفـاء الشـرعية علـى وجودهـا، والترويج لنفسـها، وللتقليل والتسفيه من معارضيها، ولإقناع المجتمع بأنه ليس في الإمكان أبدع مما هو قائم. وقد جسـد الأديب البريطاني الكبير جورج أورويل في قصته الشـهيرة المعنونة «١٩٨٤» الاهتمام البالغ الذي توليه الأنظمة الشـمولية للسـيطرة على الإعلام عندما

شبه وزارات الإعلام بأنها «وزارات للحقيقة»، حيث تقوم الحكومات المستبدة باحتكار الحقيقة من خلال الإعلام الرسمي، وتفرض طوقًا على عقول الأمة، وتحاصرها بسياج منيع لا ينفذ منه إلا ما تسمح به السلطة الحاكمة. فيختفي النقد، وتضمر المعارضة، وتنهار بورصة الأفكار، وتختفي الديمقراطية.

ولم تكن الجمهورية المصرية الأولى - وخصوصا في عقودها الأولى - مختلفة عن هذا النموذج كثيرًا. وإنما سعت الدولة للهيمنة على الإعلام، وفرض وصايتها على الرأي العام لضمان عدم انحرافه عن الخط السياسي والأيديولوجي للسلطة الحاكمة. فسيطرت الدولة على الصحافة وتحول اسمها إلى «صحف قومية»،[1] وأدارت الخدمات الإذاعية عن طريق وزارة الإرشاد القومي (وزارة الإعلام لاحقًا)،[2] وأنشأت التلفزيون المصري في ١٩٦٠ وألحقته هو الآخر بوزارة الإرشاد. ورغم أن حالة الإعلام المصري تطور وتحسن في العقود الأخيرة من عمر الجمهورية الأولى، فلم تعد الدولة محتكرة للمشهد الإعلامي، وكانت هناك مساحة لمعارضي النظام لانتقاده وفضح فساده وعواره، إلا أن الإعلام الرسمي ظل بكل ما له من إمكانات مسخرًا لخدمة نظام الحكم، ولإضفاء الشرعية عليه، ولدحض ما تنشره وتذيعه وتبثه وسائل الإعلام الخاصة أو المعارضة من انتقادات للأوضاع القائمة آنذاك في المجتمع المصري. وقد تجلى ذلك في الأداء الذي لا يمكن وصفه إلا بأنه هزيل ومخز للإعلام الرسمي خلال الأيام الثمانية عشرة لثورة ٢٥ يناير، والذي اتهم الثوار بالعمالة والخيانة، وادعى أن المظاهرات التي جابت شوارع مصر واحتلت

---

(١) قامت الدولة بالاستحواذ على مؤسسات الأهرام، وأخبار اليوم، ودار المعارف، وروزاليوسف، ودار الهلال، وهي كلها كانت مؤسسات ملكيتها خاصة. كما أسست الدولة مؤسسات صحفية وإخبارية جديدة لتضاف إلى هذه المؤسسات العامة، وهي: وكالة أنباء الشرق الأوسط، ومؤسسة دار التحرير، ومؤسسة دار التعاون. كما حولت الدولة جريدة المصري في عام ١٩٥٤ إلى مؤسسة دار الشعب. وفي عام ١٩٨٠، انتقلت ملكية هذه المؤسسات من الدولة إلى مجلس الشورى، الذي يتبع له المجلس الأعلى للصحافة.

(٢) تأسست الإذاعة المصرية في ١٩٢٥ كمؤسسة ملكيتها خاصة، ثم احتكرت وزارة المواصلات البث الإذاعي في مصر في ٢٩ مايو ١٩٣٤ وبدأ البث الإذاعي الحكومي بعد ذلك بيومين. ثم انتقلت إدارة الإذاعة إلى مجلس الوزراء في العهد الملكي، ومنها إلى وزارة الإرشاد بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.

ميادينها كانت مسيّرة من قبل أياد خارجية، وأن الثورة حركتها جماعات سياسية لديها «أجندات» خفية للاستيلاء على الحكم، وهو ما بدد مصداقيته، وأفقده ثقة الشعب.[1]

لذا، سيكون على بناة الجمهورية المصرية الثانية إعادة النظر في وضعية الإعلام المصري، ومراجعة أحواله، ابتداءً من الإطار الدستوري والقانوني الحاكم له، ومرورًا بالآليات الإدارية المنظمة لعمله، وانتهاءً بمعايير إنتاج وإعداد وإخراج المادة الإعلامية المقدمة. وفي هذا السياق، نرى أن الفلسفة التي ينبغي أن تحكم عملية الارتقاء بالإعلام المصري يجب أن تتمحور حول الانتقال من نموذج «إعلام النظام» إلى «إعلام الدولة»، وذلك لتحرير الإعلام من قبضة النظام، وتحويله إلى أداة تخدم المجتمع وتساهم في إقامة نظام ديمقراطي صحي. ونحن لا نتحدث هنا عن إنهاء «ملكية» الدولة لوسائل الإعلام العامة، أو عرضها للبيع أو الخصخصة، فهذا لن يؤدي بالضرورة لتحرير الإعلام، وقد يحوله إلى أداة في يد أصحاب رؤوس الأموال والنخب الاجتماعية الثرية، أو رهينة لأهواء التيارات السياسية والأيديولوجية التي تستطيع الاستحواذ على هذه المؤسسات. وإنما ما نحلم به هو أن يصبح الإعلام المصري خدمة مجتمعية متاحة لكل أفراد الشعب المصري على حد سواء دون تمييز ضد طرف أو محاباة لطرف، مثله في ذلك كخدمات التأمين الصحي أو التعليم الحكومي العام، وأن تدار شئون الإعلام على أسس من الحياد السياسي والاحتراف المهني.

تنفيذًا لهذه الرؤية، يعتبر نظام إدارة وتشغيل هيئة الإذاعة البريطانية BBC أحد النماذج التي يمكن دراستها والنظر في كيفية تطبيقها في مصر، وخصوصا فيما يتعلق باستقلالية هذه المؤسسة الإعلامية العريقة عن الحكومة البريطانية رغم أنها مملوكة للدولة. فقد تأسست الهيئة في ١ يناير ١٩٢٧ بموجب أمر ملكي بغرض تقديم الخدمة الإذاعية للمملكة المتحدة، ومرت بمراحل تطور كثيرة منذئذ وتعرضت لأزمات

---

(١) انظر: خالد السرجاني، أداء المؤسسات الإعلامية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

متعـددة ودخلـت في مواجهات مـع الدولة،[1] إلى أن أرسـت مجموعة مـن المبادئ والقواعـد التـي تحكم عملها، وفـي مقدمتها اسـتقلاليتها الكاملة عـن الحكومة فيما يتعلق بسياسـتها التحريرية، وعدم تأثرها بتوجهات الحزب الحاكم، والتزامها بعرض كافـة الآراء المطروحـة حول أي موضـوع تقوم بعرضه، وعدم وجـود رقابة حكومية تتدخل في قرارات مديري المحطات التلفزيونية والإذاعية للهيئة. ويشرف على إدارة الهيئة مجلسٌ للأمناء تعينه الملكة بناء على توصية من الحكومة، فيما يتولى التشـغيل اليومي لقنوات وخدمات الـ BBC مجلس تنفيذي يتم اختيار رئيسه وأعضائه من قبل مجلس الأمناء.

أمـا فـي مصر، فقد شـدد كثيـر مـن الإعلاميـن والصحفييـن على أهميـة تحقيق الاسـتقلالية لوسائل الإعلام المصرية، وإزالة العراقيل والمعوقات التي أقامها النظام السـابق لضمان هيمنته على المشـهد الإعلامـي المصري.[2] ونحـن، بطبيعة الحال، لسـنا خبـراء فـي مجال الإعـلام، ولكننا نرى أن إصـلاح الإعلام المصـري يجب أن تتخطـى أهدافه وآفاقه حـدود الإجراءات الشـكلية أو الجزئية، وأن يمتـد ليؤدي إلى تحرير الإعلام الوطني، ومنحه الاسـتقلالية التي لا غنى عنها في مجتمع يتحول نحو

(١) على سبيل المثال، دخلت BBC في مواجهة مع الحكومة البريطانية في مايو ١٩٢٦ عندما حاول رئيس الوزراء آنذاك ستانلي بالدوين أن يستولي على الشركة بناء على نصيحة من زميله في الحكومة ورئيس الوزراء لاحقًا وينستون تشيرشل، وذلك للتأكد من عرض وجهة نظر الحزب المحافظ إزاء سلسلة من المظاهرات والإضرابات التي عصفت ببريطانيا في تلك الفترة. ولكن المدير العام الأول للهيئة واسمه جون ريث تصدى لهذه المحاولات ودافع عن استقلاليتها إلى أن أقنع رئيس الحكومة بالعدول عن فكرة الاستحواذ عليها. أما خلال أزمة السويس التي وقعت في عام ١٩٥٦، والمعروفة في مصر بالعدوان الثلاثي، فقد منحت الـ BBC للقوى المعارضة لمشاركة بريطانيا في العدوان على مصر حق الإعراب عن آرائهم بنفس القدر الذي منح للحكومة ورئيس وزرائها أنثوني إيدن، مما أغضب هذا الأخير غضبًا شديدًا ودفعه للتفكير في الاستيلاء على الشركة وإنهاء استقلاليتها التحريرية، إلا أن الشركة والمعارضة والمجتمع تصدوا لذلك وحالوا دون تنفيذه. ولكن هذا لا يعني أن الـ BBC معصومة من الخطأ، بل على العكس، فقد تعرضت الهيئة لأزمات عديدة ألقت بظلال من الشك على مهنيتها وحيدتها، كما حدث في أزمة حرب العراق وفضيحة الصحفي آندرو جيليجان التي تفجرت في منتصف ٢٠٠٣، حيث كان الأخير قد اعتمد على مصادر مشكوك في مصداقيتها لمهاجمة رئيس الوزراء توني بلير حول قراره إعلان الحرب على العراق، وهو ما أدى إلى إجراء تحقيق في الأمر واستقالة رئيس مجلس أمناء ومدير عام الهيئة.

(٢) انظر على سبيل المثال: ياسر عبد العزيز، مستقبل إدارة المؤسسات الإعلامية القومية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

الديمقراطيـة السـليمة. وتحديـدًا، نرى أهميـة مراجعة المـواد الدسـتورية والقانونية المتعلقـة بالإعـلام، والتأكـد من أنها لا تفتئـت على حرية الإعلام واسـتقلاليته، وأنه يعمل على أسـس من الحرفية والحياد السياسـي. ومن الخطوات اللازم اتخاذها في سـبيل تحقيق ذلك إعادة النظر في التشـريعات الخاصة بالمجلـس الأعلى للصحافة الذي كان رئيس مجلس الشـورى يرأسـه في عهد النظام السـابق، وهو القانون الذي كان يضيق الخناق على الصحف ويضع العراقيل أمام إنشـائها. كما يمكن البحث في تأسـيس مجلس لأمناء اتحاد الإذاعة والتلفزيون، ومنحـه حرية تحريرية كاملة، ومنع تدخـل الحكومة فـي نوعية البرامج والموضوعـات التي تتناولها القنـوات المصرية. وفي هذا الإطار، يمكن التفكير في الاسـتغناء عن وزارة الإعلام (والتي – كما قلنا – سمّاها جورج اوريل «وزارة الحقيقة») لانتفاء الغرض من وجودها، وانتقال مهامهما الإدارية والإشرافية إلى مجالس للأمناء.

لن يسـتقيم حال الإعـلام ولن يضطلع بدوره في بنـاء الجمهورية الثانية في مصر، إلا إذا اقترنـت حريـة الإعلام التي تحدثنـا عنها آنفًا بآليات وإجـراءات لضمان جودة المنتج الإعلامي، ومحاسـبة وسـائل الإعـلام التي يفتقـر أداؤها للمهنيـة والحرفية. فالإعلام غير المسئول خطر على الديمقراطية بقدر ما يمثله الإعلام المسيطر عليه من قبـل نظام الحكم من تهديـد للحرية، ذلك أن عملية التحول نحـو الديمقراطية يمكن أن تفسـدها ممارسـات إعلامية تؤدي إلى فقـدان الثقة في العملية السياسـية والقوى والشـخصيات الفاعلـة في المجتمع. ومـن هنا ينبغي وضع الآليات وإنشـاء الأجهزة الرقابيـة التي تتأكد من حسـن إدارة المؤسسـات الإعلاميـة القوميـة، وتراقب أداءها وتضمن جودتها وحيدتها وعدم انحيازها لأي تيار سياسـي. كما يمكن لهذه الأجهزة أو الكيانات تلقي شـكاوى الجمهور بشأن ما تعرضه وتقدمه أجهزة الأعلام الوطنية، وتحقـق فيهـا وتحاسـب من تـرى أنه أخطـأ.[1] ويقتـرح بعـض الخبراء فـي المجال

(١) من النماذج التي يمكن النظر في اقتفاء أثرها في هذا الشأن ما يعرف بـ«لجنة شكاوى الصحافة بالمملكة المتحدة»، وهي لجنة مستقلة تتلقى الشكاوى المقدمة من الجمهور ضد الصحف البريطانية، حيث تقوم اللجنة بالنظر في هذه الشكاوى وبحثها ثم البت فيها. وإذا اكتشفت اللجنة أن الصحافة أخطأت، فإنها تقوم بمعاقة المؤسسة الصحفية

الإعلامي – وهي فكرة نؤمن عليها ونؤيدها – النظر في تشكيل لجان برلمانية لمتابعة عمل الإعلام المصري المملوك للدولة، والتأكد من مهنيته، ومساءلة القائمين على إدارته عما قد يقعون فيه من أخطاء في تسييرهم لعمل هذه المؤسسات العامة.[1]

١٢ – المجتمع المدني

كما ذكرنا في أكثر من مناسبة على مدار هذا الفصل، فإن الديمقراطية عبارة عن نظام للحكم يهدف بالأساس إلى تمكين الشعب من ممارسة حقه في تقرير مصيره وتسيير شئون بلاده ومجتمعه. وإذا كانت الأحزاب السياسية الوسيلة الرئيسة والقناة الأبرز التي يمكن للمواطنين الانخراط من خلالها في العمل السياسي، فإن الديمقراطية السليمة تحتاج حتى تعمل بكفاءة إلى مشاركة مجتمعية أوسع نطاقًا وأكثر تنوعًا مما يمكن أن تقوم به الأحزاب السياسية بمفردها. وهنا يبرز دور المجتمع المدني ومنظماته كإحدى الأدوات التي يتاح للشعب من خلالها أن يمارس حقه في المشاركة في إدارة المجتمع.

تتعدد تعريفات المجتمع المدني، كما يختلف الفقهاء في ماهية الكيانات التي يمكن عَدُّها من قبيل منظمات المجتمع المدني. ومن بين هذه التعريفات ما طرحه البنك الدولي، وهو تعريف نراه جامعا وشاملا ويعبر عن مفهوم المجتمع المدني بدقة، وهو التعريف الذي يقول: «يشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية التي لها وجود في الحياة العامة وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات أعضائها أو الآخرين، استنادًا إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية. ومن ثم، يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى مجموعة عريضة من المنظمات، تضم:

المدانة بالشكل المناسب، كتوجيه اللوم أو الإعلان عن نتائج تحقيقاتها بما يسبب الحرج للصحف وينقص من مصداقيتها. انظر على سبيل المثال: ياسر عبد العزيز، مستقبل إدارة المؤسسات الإعلامية القومية، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

(١) المصدر السابق، صفحة ٤١٥.

الجماعـات المجتمعيـة المحليـة، والمنظمات غيـر الحكومية، والنقابـات العمالية، وجماعات السـكان الأصليين، والمنظمات الخيريـة، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنيـة».[1] ومـن هنـا، يتضـح – كما قلنا سـابقًا – أن الفارق الرئيسـي بين الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى يكمن في أن الأحزاب تسعى للوصول لسـدة الحكم، فيمـا تكتفي المنظمات غير الحكومية بالسـعي لتحقيـق أغراضها عن طريق تمثيل مصالح أعضائها والدفاع عنها، أو التأثير في السياسـات العامة من خلال إقناع السلطة العامة والرأي العام بوجهة نظرها.

شهد العقدان المنصرمان، وتحديدًا منذ انهيار حائط برلين وانتهاء الحرب الباردة، زيـادة مطردة في أعداد منظمات المجتمع المدني، ونمو ملحوظ في الدور الذي تؤيه هذه الكيانات فـي خدمة المجتمع وتوفير الاحتياجات الأساسـية للمواطنين.. فوفق إحصـاءات البنـك الدولي زاد عـدد المنظمات غير الحكوميـة الدولية من ٦٠٠٠ في عام ١٩٩٠ إلى ما يربو على ٥٠ ألفًا في ٢٠٠٦.

وتمـارس منظمـات المجتمـع المدنـي أدوارا متعـددة، تختلـف باختـلاف البيئة التـي تعمل فيهـا وطبيعـة الموضوعات التـي تهتم بهـا، والتي تشـعبت وتنوعت إلى أن أصبحـت هـذه الكيانات فاعلـة ومؤثرة في مختلف مناحي الحيـاة، من الدفاع عن حقوق الإنسـان إلى الحفاظ على البيئة، ومن نزع أسـلحة الدمار الشـامل إلى تشجيع الحوار بين الثقافات، ومن التنمية المسـتدامة إلى محو الأمية. وبطبيعة الحال، تتباين الأدوات والوسـائل التـي تسـتخدمها منظمـات المجتمـع المدني لتحقيـق أغراضها بحسب الموضوعات التي تركز عليها في عملها.

ويمكن تقسـيم **المهام التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية** إلى ثلاثة أقسـام: **أول هـذه الوظائـف** هـي الخدمة المجتمعيـة (Community Service) التـي تقوم بها منظمات المجتمع المدني لسد عجز ما أو نقص معين في الخدمات المتوافرة لطائفة

(١) انظر الرابط التالي: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/EXTCSOARAB

من المواطنين. ومثال ذلك توفير الخدمات الصحية في المناطق النائية، أو تقديم دعم مالي أو قروض ميسرة لمن ضاقت بهم السبل لمساعدتهم على البدء في مشروعات صغيرة، أو محو أمية من لم يحظوا بفرصة التعلم، وغيرها كثير من نماذج للخدمات المجتمعية التي تسعى لمساعدة المواطنين الأقل حظًّا لتجاوز الصعوبات الاقتصادية أو التحديات الاجتماعية التي يصادفونها في حياتهم.

أما الوجه الثاني للدور الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية فيمثل في أنشطة كالضغط (Lobbying) لتحقيق هدف ما أو تبني سياسة معينة، والدفاع (Advocacy) عن أمر أو قضية معينة ترتبط بمجال عمل المنظمة. وتعتبر منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان من أبرز أمثلة مؤسسات المجتمع المدني التي تقوم بهذه المهمة، حيث تضغط على الحكومات من أجل تحسين سجلها في حماية واحترام الحقوق والحريات الأساسية، وتدافع عن ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وتسعى لاقتضاء حقوقهم ومعاقبة من ارتكبوا هذه التجاوزات في حقهم. كما تعتبر النقابات العمالية والمهنية من الكيانات التي تمارس هذه الوظيفة، حيث تسعى للدفاع عن مصالح أعضائها، والضغط على الحكومات وجهات الإدارة التي يتبع لها أعضاء النقابات لتحسين أوضاعهم.[1]

أما **الوظيفة الثالثة** التي تمارسها منظمات المجتمع المدني، فهي الرقابة (Monitoring) على الجهات الحكومية التي تعمل في مجال تخصص المنظمة. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسة كمنظمة الشفافية العالمية، والتي تقوم بمراقبة مستويات الفساد في الدول، وتعد تقارير عن جهود الحكومات للتصدي لهذه الظاهرة، وتصنف الدول وتضعها في جدول يبين الدول الأكثر معاناة من الفساد.

وبطبيعة الحال، تخلط العديد من المنظمات غير الحكومية بين هذه الوظائف الثلاث، وتسعى لتحقيق أغراضها من خلال المزج بين جميع الأدوات المتاحة لها.

---

(١) مثال ذلك الحملة الدولية لمنع الألغام المضادة للأفراد، وهي حملة قادتها مجموعة من الأشخاص والمنظمات غير الحكومية وأدت في نهاية المطاف إلى إبرام الاتفاقية الدولية لحظر هذه الألغام وحظر تصنيعها وتصديرها.

يتضح مما تقدم مدى أهمية الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في الدول الديمقراطية. فهذه الكيانات تعد من الأدوات والقنوات الرئيسة المتاحة للمواطنين للانخراط في العمل العام، وللتأثير على سياسات الدولة، ولتنظيم صفوفهم للضغط من أجل تحقيق مطالبهم والدفاع عن مصالحهم. كما تقوم منظمات المجتمع المدني بدور داعم للدولة في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين.. فقد أيقنت حكومات الدول الديمقراطية أن المؤسسات الحكومية والأجهزة الرسمية لن تتمكن أن تفي بمفردها بكل متطلبات المجتمع واحتياجاته، ففتحت الباب لمؤسسات المجتمع المدني لمعاونتها في تقديم وتوفير العديد من هذه الخدمات. وبالتالي، تتسم العلاقة بين منظمات المجتمع المدني والحكومات في معظم الدول الديمقراطية بالشراكة القائمة على التعاون والتنسيق فيما بينها، بما يخدم المجتمع ويساهم في الارتقاء به.

ولدينا في مصر تاريخ مديد وحافل ومشرف لنشاط منظمات المجتمع المدني، حيث تأسست الجمعية الأهلية الأولى في البلاد سنة ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية، وتوالت من بعدها الجمعيات والمنظمات ذات التوجهات والأنشطة المختلفة، كجمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية القديمة التي تأسست عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف المنشأة عام ١٨٦٨، والجمعية الجغرافية المقامة سنة ١٨٧٥، والجمعية الخيرية الإسلامية المؤسسة سنة ١٨٧٨، وجمعية المساعي الخيرية القبطية والمقامة في عام ١٨٨١. واستمر عدد الجمعيات الأهلية المصرية في الازدياد واتسعت رقعة نشاطها، إلى أن وصل عددها، وفق الإحصاءات الحديثة لما يقرب من ١٦ ألف جمعية تنشط في مجالات متعددة. أما بالنسبة للتنظيم القانوني لعمل هذه الكيانات، فقد اعترفت الدساتير المصرية، بداية بدستور ١٩٢٣،[١] بحق تكوين الجمعيات الأهلية، كما صدر العديد من القوانين التي وضعت شروط وآليات إنشاء هذه المنظمات، وحددت قواعد إدارتها وتمويلها، ووضحت حقوقها وواجباتها.[٢]

---

(١) انظر المادة ٣٠ من دستور ١٩٢٣.

(٢) يرجى الاطلاع على الجزء المتعلق بحقوق الإنسان في الفصل الرابع من هذا الكتاب، والذي نتناول فيه بتعمق الإطار القانوني للجمعيات الأهلية وتطوره والعيوب التي اعترته.

ورغـم الحضور المحسـوس والأثـر الملموس لمنظمات المجتمـع المدني على السـاحة المصرية، سـيكون على النخبة السياسـية المصرية القائمة على وضع أسـس الجمهورية الثانية وبنائها أن تزيل المعوقات الكثيرة التي وضعها نظام الحكم السـابق أمـام المنظمات غير الحكومية، والتي حدت كثيرًا من نشـاطها وفاعليتها. وتعد حالة المجتمـع المدنـي في مصـر وتعامل الأجهـزة الحكوميـة معه من الملفات الكاشـفة لطبيعة المشكلات التي تواجهها مصر حاليًا والتحديات التي يتعين التغلب عليها لبناء المجتمع الديمقراطي السـليم. فرغم أن حرية إنشاء الجمعيات الأهلية كانت مكفولة بموجب دسـتور ١٩٧١،[١] فـإن القوانين المنظمة لعمل هـذه الكيانات جاءت لتفرغ هذا الحق من مضمونه،[٢] ولتمنح جهة الإدارة الحكومية صلاحيات واسـعة لتضييق الخنـاق على المنظمات غير الحكوميـة، ولتقليص هامش حريـة الحركة المتاح لها. فأتى إنشاء المنظمات غير الحكومية مرهونًا بموافقة وزارة الشئون الاجتماعية (وزارة التضامـن الاجتماعي لاحقًـا)، التي مُنحت أيضًا حق إغلاق الجمعيات بموجب قرار إداري، وحـق الاعتراض على تشـكيل مجالـس إدارات المنظمـات الأهلية، وغيرها مـن الصلاحيات التي أدت عمليًّا إلى تحويل الحق الدسـتوري في تكوين الجمعيات الأهليـة إلى شـعار أجـوف. والأهم من أوجـه العوار التي شـابت قانـون الجمعيات الأهليـة، قد مثل في التحـدي الرئيس أمام اضطلاع المنظمات الأهلية بدورها لخدمة المجتمع بشـكل كامل، هـو تدخل الأجهزة الأمنية – وبالتحديـد مباحث أمن الدولة التـي حُلـت بعد ثورة ٢٥ يناير – في أنشـطة هذه الجمعيات، وفـرض رقابة عليها بما يتجاوز بكثير حدود الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الحكومية في هذا الشأن.[٣]

---

(١) انظر المادة ٥٥ من الدستور، والتي نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري».

(٢) ينظم عمل هذا القطاع حاليًا: القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ولائحته التنفيذية رقم ١٧٨ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) لا يعني ذلك أننا نرى أنه يتعين إزالة كل أشكال الرقابة الإدارية والأمنية من عمل تلك المنظمات، فهي ليست معصومة من الخطأ وهناك أمثلة كثيرة لقيام هذه الكيانات بأعمال وأنشطة مضرة بالبلاد وبأمنها، ولكن لا يجب أن تتخطى المتابعة والرقابة الإدارية والأمنية حدودها لتتحول إلى تضييق للخناق وتقويض لتلك الكيانات.

مـن هنا، يتضـح أن تعزيـز دور المجتمع المدني فـي الجمهورية الثانيـة المصرية سيتطلب إجراءات وخطوات أوسع وأشمل بكثير من مجرد النص على هذا الحق في الدسـتور الجديد؛ فجميع الدساتير المصرية السابقة كفلت هذا الحق. وإنما سيحتاج الأمـر لمراجعة الأطر القانونية والتشـريعية المنظمة لمختلـف أوجه عمل المنظمات غيـر الحكومية، وتطهيرها من المواد التي أفرغت حـق تكوين الجمعيات الأهلية من مضمونه ومحتواه. والأهم من ذلك هو إخضاع الأجهزة الحكومية – وبخاصة الأمنية منها – للرقابـة البرلمانية، والقضائية، والإعلاميـة، والمجتمعية، لضمان عدم تعديها حـدود وظيفتهـا المنصوص عليها في الدسـتور والقانون، وعـدم تعرضها أو تدخلها بشكل تعسفي أو غير شرعي في أنشطة منظمات المجتمع المدني.

١٣ – أجهزة الخدمة المدنية المحترفة والمحايدة

تتسم الحياة الديمقراطية عامة بالتقلب والتغيير المستمرين.. فالأغلبية النيابية اليوم سـتتحول لا محالة إلى أقلية الغد، والحزب الحاكم في لحظة ما سـينتقل إلى صفوف المعارضة في وقت لاحق. وفي خضم هذه الأجواء غير المستقرة التي عادة ما تفرزها الديمقراطية، يتطلب تسـيير شـئون المجتمـع وجود جهـاز إداري بيروقراطي للدولة يدير شئون البلاد ويوفر الاحتياجات الأساسية للمواطنين بعيدًا عن تقلبات السياسة.

ويتصل هذا الموضوع بإشكالية تمثل في طبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة ونظام الحكـم. ففـي الأنظمة الديمقراطيـة يتعين – مـن الناحية النظريـة – أن يكون الجهاز الإداري للدولـة منفـذا مطيعـا للتوجيهات السياسـية لنظام الحكـم المنتخب من قبل الشعب بشكل حر ونزيه. ويفترض كذلك ألا يكون لمؤسسات الدولة ولاء أو انحياز لحـزب أو تيـار سياسـي، وإنمـا تظل هـذه الأجهـزة الإداريـة مخلصة للأمة بأسـرها وللمجتمع بكل أطيافه، وأن تؤدي مهامها بحرفية وتجرد بموجب الدستور والقانون، وأن تعامل جميع أبناء الشعب بلا تمييز أو محاباة لأحد. وبالتالي، يقام في هذه الدول الديمقراطيـة فاصل بين نظام الحكم وأجهـزة الدولة، فيتغير الأول ويتبدل، فيما تبقى الثانية وتستمر. في المقابل، يذوب هذا الفاصل في الأنظمة الاستبدادية أو التسلطية،

فتنتشـر أذرع النظام فـي الدولة، وتبدأ في توظيف أجهزتهـا لخدمة أغراضه، وتتحول الدولة إلى أداة يسـتخدمها النظام لضمان بقائه في السـلطة. وهنـا تضيع حيدة الدولة وأجهزتها، وتفقد حرفيتها، وتتزعزع ثقة الناس فيها واحترامهم لها.

لـذا، يعد بناء جهاز بيروقراطي محترف وغير مسـيّس من أهـم الخطوات اللازمة للتحول من نظم الحكم الشمولية إلى الحياة الديمقراطية السليمة أو لتجنب استبدال نمـط من الشـمولية ونمط آخر يحـل محله ويسـتخدم نفس الأسـاليب وإن كان بلغة وخطاب آخرين. ويتعين أن يقوم هذا الجهاز البيروقراطي الحكومي على ثقافة تقدس وتعلي الخدمة المدنية العامة Public Civil Service، وهي الثقافة التي يتوجب غرسها فـي موظفـي الأجهزة الإدارية وتدريبهـم عليها. ويمارس هـؤلاء الموظفون عملهم، كما أسلفنا، على أساس من الحيدة والاحتراف، فلا يدينون بالولاء لأي حزب أو تيار سياسـي، وإنما يقومون بتنفيذ السياسـات العامة التي تضعهـا الحكومة المنتخبة، بما تمليه عليهم ضمائرهم، وما يقتضيه الدسـتور والقانون. ويستلزم الأمر كذلك أن يدار الجهـاز الإداري علـى أسـاس التعاون مع نظـام الحكم المنتخب، وإسـداء النصيحة المخلصـة لمـن هم في السـلطة، ومعاونتهم على تنفيذ سياسـاتهم بإخلاص وتجرد، حتى لو لم تحظ تلك السياسات بمباركة الجهاز البيروقراطي.

كمـا ينبغي أن تنشـأ الآليـات اللازمة لإخضاع عمل هذه الأجهـزة الإدارية للرقابة الصارمـة، وهـي الرقابة التي يمكن أن تقـوم بها أكثر من جهـة. فللقضاء دور مهم في هـذا الصدد، وخصوصا فيما يتعلق بمخالفة القوانيـن واللوائح المنظمة لعمل أجهزة الدولـة. ويمـارس البرلمـان هـو الآخـر دور مركـزي في محاسـبة الأجهـزة الإدارية ومسـاءلتها عما تنفذه من سياسات، وذلك عن طريق محاسبة الوزراء المشرفين على القطاعـات المختلفة فـي الدولة. وأخيـرًا، لا تكتمـل مكونات الجهـاز البيروقراطي للدولة ويظل غير فعال إذا لم يلق موظفو الدولة التقدير والعائد المالي المجزي الذي يضمن لهم الحياة الكريمة ويحصنهم من الفساد الإداري وشروره.

وفي مصر، سـتواجه الحكومات التي ستشـرع في بناء الجمهورية المصرية الثانية تحديا كبيرا يتمثل في كيفية إصلاح وتطوير ذلك الأخطبوط الضخم المسمى بالجهاز

البيروقراطـي المصري، والذي يبلغ عدد العاملين فيه وفق بعض الإحصاءات حوالي ٥,٥ مليون مواطن،[١] حيث لا مفر من جعل مؤسسـات الدولة المصرية أكثر مواكبة للعصر، ومراجعة مستويات الأجور فيها وضمان عدالتها وكفايتها، وإصلاح هياكلها التنظيميـة والإدارية لإزالة حالات التضارب والتكرار بين الوظائف والمهام. والأهم مـن هـذا وذاك هو إعـادة تأهيل الموظف العـام، وغرس وتنمية القيـم والمبادئ التي لا غنى عنها في أي جهاز حكومي في الدول الديمقراطية، وفي مقدمتها مفهوم وقيمة «الخدمة العامة».

وبطبيعة الحال، لا يمكن لنا أن نتعرض في هذه السـطور القليلة لكل أوجه العوار التي شـابت عمـل الجهاز الإداري للدولة المصرية، ولا لـكل الصعاب التي يواجهها العاملـون بالدولـة، فمشـكلات البيروقراطيـة المصريـة متفرعـة ومتعـددة، وبعضها يعـود لعقود، بل وربمـا لقرون، من الزمن. ولا يقتصر الأمـر على الأجهزة الحكومية المركزية، كالوزارات والدواوين الحكومية بالقاهرة، وإنما يمتد الأمر إلى المحليات التي عرفت بفسادها المستشري.[٢] وإنما ما نرمي إليه هو التنبيه للأهمية القصوى التي يجب أن توليها الحكومة المنتخبة لمسـألة إصـلاح البيروقراطية المصرية، وتمكينها من تلبية متطلبات الجمهور، والارتقاء بمستوى وكفاءة العاملين في أجهزتها، والتأكد من أنهم يمنحون القدر الكافي من الدخل الذي يوفر لهم ولأسرهم العيش الكريم.

---

(١) تثبت الإحصاءات الخاصة بحجم الجهاز الإداري للدولة مدى ضخامته وتوسعه وتغلغله في مختلف مناحي الحياة. فوفق الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قد كان إجمالي عدد الموظفين في الدولة المصرية عام ١٩٥٠: ٣٣٥٩٨٠ موظفًا، وهو الرقم الذي يضم العاملين في الشرطة. ومع إضافة العاملين في القوات المسلحة، يرتفع الرقم ليصل إلى ٤٤٠٩٨٠ مواطنًا. وحدثت قفزة هائلة في أعداد موظفي الدولة في ستينيات القرن الماضي، حيث وصل العدد إلى ٥٥٠ ألفًا في ١٩٥٥، ثم إلى ٧٧٠ ألفًا في ١٩٦٣، وارتفع إلى ٩٣٣ ألفًا في ١٩٦٦، وتخطى حاجز المليون بحلول عام ١٩٧٢. أما اليوم، فتشير الإحصاءات إلى أن عدد العاملين بالأجهزة المدنية بالدولة المصرية وصل إلى ٥,٥ مليون موظف، يشتغل ٦٠٪ منهم في وزارات التربية والتعليم، والصحة، والداخلية (يعمل لدى وزارة الداخلية حوالي ٧٥٠ ألف ضابط وأمين شرطة وموظف، بالإضافة إلى ٤٥٠ ألف جندي أمن مركزي، وإن كانوا لا يعدون ضمن موظفي الدولة لأنهم رسميًّا يقضون فترة خدمتهم العسكرية الإجبارية).

(٢) انظر عامة في البحث الآتي: عبد الخالق فاروق، كيف نعيد بناء الجهاز الإداري للدولة؟ الجهاز الإداري المصري والفساد، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

كما نؤكد على أن الحكم الديمقراطي السليم لن يستتب في مصر من دون المحافظة على كيان واستقلالية الدولة وحيدتها، واستمرار مؤسساتها في العمل، وتلبية حاجات الشعب، والدفاع عن مقدرات الأمة وأمنها في الداخل والخارج، دون أن يكون ذلك كله متوقفًا على أو مرهونًا بالتقلبات التي قد تعصف بالمسرح السياسي..فالأنظمة والأشخاص زائلون، والدولة والأمة باقيان. كما سيؤدي إعلاء وغرس قيمة استقلالية وحيدة الجهاز الإداري إلى تلافي إحدى أخطر الظواهر التي شهدتها مصر في عصر الحزب الوطني الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير، ألا وهي استخدام التعيين في المؤسسات الحكومية وسيلة لمجاملة الأشخاص وضمان ولائهم، وهو ما كشفت عنه دراسة حديثة حول معدلات التشغيل في الدولة، والتي تقول: «استمرت الزيادة [في المعينين] دون قواعد سوى عناصر الواسطة والمحسوبية، والأخطر من كل ذلك هو زرع فيروس «الحزبية»، فتحولت العلاقة الحزبية لقيادات الحزب الوطني وأعضاء مجلسي الشعب والشورى إلى نوافذ خلفية للتعيين والترقي وشغل وظائف المستشارين في الوزارات والأجهزة الحكومية جميعًا».[١]

وبالتحديد، ورغم أهمية جميع أجهزة الدولة المصرية ووزارتها وهيئاتها بمختلف تخصصاتها، فإننا نحذر بالأخص من تسلل داء التحزب والتسييس إلى قلب وعصب الدولة المصرية، أي قواتنا المسلحة الباسلة، والتي يتعين أن نقيها شر التسييس ونحميها من سعي أي طرف سياسي إلى النفاذ إلى صفوفها والاستحواذ على ولاء أعضائها من الضباط والجنود. وينسحب الأمر ذاته على مؤسسات الأمن القومي المصري، وفي مقدمتها وزارتا الداخلية والخارجية وجهاز المخابرات العامة، والتي تعتبر كلها ثروة قومية سيؤدي تسييسها أو المساس باستقلاليتها وحرفيتها إلى خسارة فادحة للأمة.

---

(١) المصدر السابق، ص ٣٨٩.ويتفق الدكتور جمال زهران مع هذه الملاحظة، حيث يشير في معرض حديثه عن مساوئ جمع رئيس الدولة بين منصبه التنفيذي وموقعه الحزبي إلى أن: «هذا الأمر أدى إلى خصخصة أجهزة الدولة جميعها لخدمة الحزب الحاكم، بل وتأميمها تمامًا لصالح الحزب. وقد أصبح المرور إلى المناصب التنفيذية والحصول على المنافع والمزايا وحتى الحقوق العادية هو عضوية الحزب الحاكم» د. جمال زهران، الانتخابات الرئاسية بين الحاضر والمستقبل، في ثورة ٢٥ يناير: قراءة أولية ورؤية مستقبلية (مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠١١).

فالخلاصة إذن، أنه بدون تطوير الجهاز الإداري للدولة والارتقاء به، ستُخفق أي حكومة منتخبة في تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها ثورة ٢٥ يناير.

١٤ - الديمقراطية أهم ركائز الجمهورية الثانية

قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ لتسقط نظامًا تسلطيًّا مستبدًّا ولتقيم جمهورية ثانية تطلق فيها الحريات وتصان الحقوق، وهي آمال وأحلام لن تتحقق ولن ترى النور من دون التأسيس لحياة ديمقراطية سليمة، يتمتع فيها الشعب بحقه في تقرير مصيره بنفسه، وهو لب فكرة الحكم الديمقراطي. ومن هنا، تنجلي أمامنا حقيقة أن الديمقراطية ما هي إلا نظام للحكم يقوم على إدارة الشعب لشئون مجتمعه وعلى كون شرعية السلطة الحاكمة نابعة من موافقة الشعب عليها وتفويضه إياها لتولي مسئوليات الحكم وأعبائه.

وعلى الرغم من بساطة الفكرة الديمقراطية، فإن تنفيذها يظل مستعصيًا على كثير من المجتمعات.. ذلك لأن الحياة الديمقراطية تتعدى بكثير حدود إجراء انتخابات دورية أو إطلاق حرية الانخراط في العمل السياسي، لتمتد إلى قائمة طويلة من المكونات الموضوعية والإجرائية التي تناولناها فيما سبق. وكما قلنا، وقعت العديد من الدول في خطأ التركيز على تلك الجوانب الإجرائية والشكلية من دون أن تلتفت إلى حقيقة أن الديمقراطية ليست نظامًا سياسيًّا فحسب، وإنما هي أيضا ثقافة مجتمع ونظام حياة. فالديمقراطية يجب أن تسود بين الحاكم والمحكوم، وبين أرباب العمل والعاملين، وحتى داخل الأسرة الواحدة، وهو ما يتطلب كله أن تنغرس في وجدان الأمة مجموعة من القيم والمبادئ التي لا غنى عنها حتى تقوم حياة ديمقراطية سليمة. وفي مقدمة هذه المبادئ، والتي ناقشناها مطولًا، احترام التعددية الفكرية، ونبذ التمييز، وإعلاء قيمة المساواة بين أبناء الأمة الواحدة، بالإضافة لمجموعة من الحقوق والحريات الأساسية التي لن يتمكن الشعب بدونها من المشاركة في الحياة السياسية.

أمـا **المكونـات الإجرائيـة للديمقراطية**، فهي تمثـل التروس والسـيور التي تمكن ماكينـة الديمقراطيـة من العمل بكفاءة، فـإذا أصابها عطل أو خلـل أصيبت المنظومة الديمقراطيـة كلهـا بالعطب والوهن. ويأتي **شـكل نظـام الحكم وطبيعتـه** في مقدمة المكونـات الإجرائيـة التي يتم توافرها لقيام الديمقراطية، فيتعين أن ينشـئ الدسـتور علاقـة بيـن السـلطات الثـلاث المكونـة للدولـة (**السـلطات التنفيذيـة والتشـريعية والقضائيـة**) تقـوم على التـوازن والفصـل فيما بينها، فـلا تداخل فـي الاختصاصات ولا تغـول فـي الصلاحيات، وإنمـا تمارس كل من هـذه السـلطات وظائفها وتراقب اضطلاع السلطتين الأخريين بمهامهما. كما تعد **الانتخابات** من المقومات الأساسية للديمقراطية، والتي يقوم الشعب من خلالها باختيار من يحكمه ويسير شئونه، إلا أنه يشترط أن تتوافر في الانتخابات مجموعة من الضمانات للتأكد من نزاهتها وحريتها. ثم تأتي **الأحزاب السياسية** لتصبح القناة والأداة التي يقوم الشعب عن طريقها بتحويل آماله وتطلعاته إلى برامج وسياسات محددة تتنافس على جذب الناخبين إليها، وبالتالي تصبح الأحزاب الآلية الرئيسية لدخول المواطنين إلى مضمار الحياة السياسية.

ولكـن لا تكفي هذه المقومات أبدًا لإقامـة ديمقراطية صحيفة وفتية، وإنما يحتاج الأمـر إلى **مجتمع مدني نشـط** ومبادر ليقوم الأفراد من خلالـه بالدفاع عن مصالحهم والضغـط علـى النظـام السياسـي لتلبية مطالبهـم وللتعاون مـع الدولة لسـد كثير من حاجات المواطنين. وهذا بجانب **الإعلام الحر المسـتقل** الذي يتسـم عمله بالحرفية والحيدة السياسية، والذي يتحمل مسئولية الكلمة ويعي خطورتها وهو يؤدي رسالته. ولن يكتمل البناء الديمقراطي وستظل أسسه مزعزعة وضعيفة دون وجود **بيروقراطية حكومية محترفة ومخلصة للمجتمع**، وتؤدي رسالتها بتجرد وحياد، من دون أن تنحاز لطرف سياسي على حساب طرف آخر.

و**الخلاصـة** إذن، أن الديمقراطيـة منظومـة مجتمعيـة شـاملة تتكون مـن مقومات عديدة يتعين وجودها حتى تسـتقيم الحياة وليمارس الشعب حق تقرير مصيره بحرية كاملـة. كما يتضح أن الديمقراطية لا تأتي فـي قوالب جامدة ولا نماذج جاهزة يمكن

أن تستوردها من دولة أخرى، وإنما سيقع على عاتقنا كأمة أن نصوغ معادلة ديمقراطية مصرية أصيلة تعبر عن هذا المجتمع، وموروثاته الثقافية، وتعكس تجربته التاريخية بحلوها ومرها، وتحقق آمال هذا الشعب العظيم وطموحاته. وبطبيعة الحال، لن نصل إلى هذه المعادلة بين ليلة وضحاها، وإنما سيتطلب الأمر سنوات طويلة من الممارسة الديمقراطية، وهي الفترة التي سنرتكب خلالها أخطاء كثيرة وسنحقق نجاحات مهمة وسنتعلم من تجربتنا إلى أن نصل إلى مرادنا.

(د) المبحث الثاني: سيادة القانون

١ - تعريف سيادة القانون

مثلما هو الحال بالنسبة للديمقراطية، تعددت التعريفات التي صاغها الفقهاء لمفهوم سيادة القانون،[1] كما تباينت آراء الخبراء حول العناصر والمكونات اللازمة لكي يسود القانون في مجتمع ما، وتنوعت تطبيقات هذا المفهوم بحسب المكان والزمان والظرف التاريخي، واختلفت بحسب الأنظمة القانونية والقضائية القائمة في البلاد. فقد ركز البعض على استقلال القضاء ومنع السلطة التنفيذية من التدخل في أعماله باعتبارها عناصر كافية ليسود القانون في المجتمع، واعتبر آخرون أن سيادة القانون تتحقق بانصياع الدولة وأجهزتها للقانون وعدم مخالفتها لنصوصه وأحكامه، فيما عرّفت طائفة أخرى سيادة القانون بأنها المضاد لقانون الغاب، بما يعني أن القانون يسود حينما يتمكن المواطنون من اقتضاء حقوقهم بحرية.

ومن جانبنا، فإننا نميل - كما فعلنا في تعريفنا للديمقراطية - إلى تبني تعريف واسع وجامع يشمل مختلف جوانب مفهوم سيادة القانون. وفي نظرنا، فإنه «بمقتضى هذا المبدإ، يلتزم جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون

---

(١) عندما نتحدث عن القانون، فإننا نعني: «كل قاعدة قانونية وفقًا لتدرجها في النظام القانوني للدولة»، وهو التدرج الذي يبدأ بالدستور - وهو القانون الأسمى في البلاد - ثم ينتقل إلى التشريعات، ويليها اللوائح التنفيذية التي تصدرها جهة الإدارة لوضع القانون موضع التنفيذ.

كأساس لمشروعية الأعمال. إلا أن سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه، بل تعني سمو القانون وارتفاعه على الدولة، وهو ما يتطلب أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا مجرد في الالتزام بأحكامه – فالقانون يجب أن يكفل الحقوق والحريات للأفراد».

وفق هذا التعريف، فإنه يمكن تقسيم سيادة القانون إلى شقين، الأول موضوعي والثاني شكلي. والغرض من هذا التقسيم هو إبراز أمرين. أولهما أن إيجاد المؤسسات اللازمة لكي يسود القانون في المجتمع – كالمحاكم والقضاة والمحامين – لا يكفي أبدًا لأن تتحقق سيادة القانون، وثانيهما للتأكيد على أن القانون ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لإقامة العدل في المجتمع. فما أسهل أن يتحول القانون إلى أداة للظلم والطغيان إذا وقع في يد حاكم مستبد. ومن هنا، ينبغي أن يتنبه القارئ الكريم إلى هذين الوجهين لسيادة القانون، واللذين لن ينصلح حال المجتمع المصري دونهما ولن ينعم هذا الشعب الأبي بالعدل إذا غاب أي منهما.

٢- الجانب الشكلي لسيادة القانون

ينطوي مفهوم سيادة القانون على مجموعة من العناصر والمكونات الشكلية التي يتوجب توافرها في أي نظام للحكم حتى يصح نعت هذا النظام بأنه يعلي قيمة سيادة القانون. ويأتي استقلال القضاء على رأس هذه الخصائص اللازمة ليسود القانون في المجتمع. ويساهم استقلال السلطة القضائية في توفير البيئة المواتية لقيام نظام ديمقراطي سليم لدوره في حماية وصون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وضمان عدم التعدي عليها من قبل السلطة الحاكمة أو من قبل أي فرد أو جماعة أو جهة في المجتمع. ويعد استقلال القضاء عنصرًا ضروريًّا لتفعيل الرقابة القضائية (Judicial Review) على السلطتين التنفيذية والتشريعية، والتأكد من عدم تجاوز أي من هاتين السلطتين لحدود صلاحياتهما المنصوص عليها في الدستور.

كما يؤدي استقلال القضاء دورًا كبيرًا في تحقيق الاستقرار السياسي في البلاد، ذلك لأن كافة القوى الفاعلة على المسرح السياسي ستمارس نشاطها وهي مطمئنة

لوجود حكم مستقل ومحايد يشرف على إنفاذ القانون وتطبيقه في مواجهة الجميع على أساس من المساواة وعدم التمييز، ويستطيع الفصل في النزاعات التي تنشب نتيجة لممارسة العمل السياسي. كما سيردع القضاء الحر والمستقل السلطة الحاكمة من تجاوز حدود سلطاتها، وسيحاسبها إن افتأتت على صلاحيات السلطات الأخرى في الدولة، وهو ما يشكل درعًا منيعًا ضد استفحال الحكم الاستبدادي والشمولي. وثالثًا، يعتبر استقلال القضاء من المقومات الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، فبدون سلطة قضائية حرة لن يأمن المستثمر المحلي والأجنبي على ماله وسيتحاشى الدخول في سوق تغيب عنه العدالة الناجزة المبنية على قواعد قانونية واضحة وشفافة وراسخة.

ويحتاج تحقيق استقلالية السلطة القضائية حماية القضاة من التدخلات في عملهم من أي جهة والتصدي لأي تأثير قد تمارسه أي جهة عليهم وهم ينظرون في القضايا المعروضة عليهم للبت فيها. ويمكن تقسيم هذه التدخلات بحسب مصدرها، فقد تأتي من خارج السلطة القضائية وقد تنبع من داخلها. ويعد تغول السلطة التنفيذية وتدخلها في عمل السلطة القضائية من أبرز وأخطر ملامح التدخل الخارجي في عمل القضاء. وقد يمارس ذلك من خلال الضغط المباشر على القاضي وإملاء أحكام معينة عليه، أو بوسائل غير مباشرة وأقل وضوحًا كتحكم السلطة التنفيذية في المخصصات المالية للقضاء أو الهيمنة على شئونهم الإدارية. كما يمكن للسلطة التشريعية أن تتدخل في عمل القضاء وتفتئت على اختصاصاته وولايته. أما التدخل من داخل السلطة القضائية، فيأتي في صور متعددة كأن يضغط القضاة القدماء على زملائهم الأحدث للتأثير في رأيهم أو لدفعهم للانتهاء إلى حكم معين.

وقد عانت الجمهورية الأولى في مصر من كثير من الممارسات والمظاهر التي أفقد القضاء قدرًا لا يستهان من استقلاليته وحريته.[1] فرغم أن الدساتير المصرية التي

(١) في استطلاع للرأي أجري حول مدى فاعلية القوانين والتشريعات المنظمة لمرفق القضاء ومدى احترامها لاستقلاله، أعرب ٤٤٪ من القضاة المستطلعة آراؤهم أن الإطار القانوني المنظم لعمل القضاء يؤمن استقلاليته، فيما أعرب ٤٠٪ عن عدم رضاهم عن هذا الإطار القانوني. انظر: الدكتور محمد نور فرحات والمستشار علي صادق، تقرير حول استقلال القضاء في مصر، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ٢٠٠٧.

صدرت منذ قيام الجمهورية الأولى أعلت كلها قيمة ومبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء،[1] فإن كثيرا من القوانين الحاكمة لعمل السلطة القضائية جاءت معيبة ومشوبة بعوار خطير تمكنت السلطة التنفيذية من خلاله أن تمارس نفوذا كبيرا على القضاء.[2] وتعد الصلاحيات الممنوحة لوزير العدل بموجب مجموعة من القوانين المكملة للدستور من أبرز ملامح ومواطن العيب التي اعترت بنيان التشريع المصري المنظم لعمل مرفق القضاء.[3] فعلى سبيل المثال، جاء ذكر وزير العدل ٦١ مرة في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية، وهي النصوص التي منحته – رغم أنه ينتمي للسلطة التنفيذية بوصفه عضوًا في الحكومة – صلاحيات واسعة ترتبط بإدارة

---

(١) لم تسلم المواد الدستورية الخاصة بالسلطة القضائية من أوجه النقد. ويعد ما جاءت به المادة ١٧٣ من دستور ١٩٧١ من أبرز المثالب التي اعترت هذا الدستور ومواده المتعلقة باستقلال القضاء. فقد نصت هذه المادة على ما يلي: «يقوم على شئون الهيئات القضائية، مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية. ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية». وبذلك أصبح رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وهو ما يخل بشكل جسيم بمبدإ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، فقد تحول رئيس السلطة التنفيذية إلى رئيس للسلطة القضائية.

(٢) لم تكن طبيعة العلاقة التي ربطت بين السلطتين التنفيذية والقضائية متشابهة في الفترات المختلفة من تاريخ الجمهورية المصرية الأولى. ولم يكن نمط وشكل تدخل السلطة التنفيذية في أعمال القضاء واحدًا طوال تلك العقود، وإنما تغير وتبدل. فيمكن أن نقول إن عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر شهد أسوأ وأخطر التدخلات في عمل القضاء. فعلى سبيل المثال، لا يخفى على القارئ الكريم أن مجلس قيادة ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ دبر الاعتداء الذي تعرض له الفقيه الكبير والعالم الجليل عبد الرزاق باشا السنهوري رئيس مجلس الدولة في عام ١٩٥٤، وذلك بعدما اختلف الرجل مع الجيش على بعض الموضوعات المتصلة بإدارة شئون البلاد، وهو ما أدى بعد ذلك إلى إعفاء السنهوري باشا ومجموعة من مستشاري مجلس الدولة من وظائفهم في مخالفة صريحة لمبدإ استقلال القضاء. ثم وقعت في عام ١٩٦٩ ما عرف بـ «مذبحة القضاة»، عندما أقال الرئيس عبد الناصر حوالي ٢٠٠ قاضٍ، بمن فيهم رئيس محكمة النقض، من مناصبهم لما وصف آنذاك بأنه عداء هؤلاء القضاة لثورة يوليو.

(٣) للقضاء المصري تاريخ طويل وحافل، حيث صدرت عشرات القوانين والتشريعات التي هدفت إلى تنظيم هذا المرفق الحيوي في البلاد. وبدأ التنظيم الحديث للقضاء المصري بإنشاء المحاكم المختلطة في ١٨٧٥، ثم المحاكم المدنية في ١٨٨٣. أما في القرن العشرين، فقد صدرت عدة قوانين لتنظيم القضاء، كان أهمها القانون رقم ٦٢٤ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم شئون رجال القضاء الشرعي، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن السلطة القضائية، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٩ بشأن المحكمة العليا، والقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ بشأن المجلس الأعلى للهيئات القضائية، والقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية، والذي عدل أكثر من مرة، كان آخرها بموجب القانون رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٦.

وتسيير القضاء، من بينها الإشراف الإداري على المحاكم،[1] والرقابة والإشراف الإداري على النيابة العامة،[2] ترشيح قضاة للعمل بمحكمة النقض،[3] وندب القضاة للعمل بالمحاكم الابتدائية،[4] وإنشاء المحاكم الجزئية وتحديد دوائر اختصاصها،[5] وطلب وقف القاضي الخاضع للتحقيق،[6] وتنظيم الخدمات الصحية والاجتماعية للقضاة.[7] وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات كلف القانون وزير العدل بالإشراف على التفتيش القضائي وتعيين رئيس هذه الإدارة الخطيرة بوزارة العدل، والتي تتولى الرقابة على القضاة، وتقييم عملهم وأدائهم، وإعداد الحركة القضائية،[8] وهي السلطة التي منحت وزير العدل ومن خلاله السلطة التنفيذية نفوذًا وسطوة كبيرتين على القضاة. ولم يتوقف القانون عند ذلك، وإنما منح ذات الاختصاصات لوزير العدل فيما يتعلق بالنيابة العامة وكلفه بتعيين مدير التفتيش بالنيابة.[9]

وتكرر الأمر ذاته في القوانين المنظمة لعمل هيئات قضائية أخرى، كهيئة قضايا الدولة المعنية بالدفاع عن الحكومة أمام المحاكم المدنية، حيث يشرف وزير العدل على التعيينات، والترقيات، والانتدابات، وحركة التنقلات في الهيئة، فضلًا عن مراقبة أداء العاملين بها من خلال إنشاء إدارة للتفتيش تقوم بنفس المهام التي تضطلع بها إدارة التفتيش بوزارة العدل والمذكورة أعلاه.[10] ولم تسلم النيابة الإدارية هي

---

(١) المادة ٩٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٢) المادة ١٢٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٣) المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٤) المادة ٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٥) المادة ١١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٦) المادة ٩٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٧) المادة ٩٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٨) المواد ٧٧ و٧٨ و٧٩ و٨٠ و٨١ و٨٢ و٨٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(٩) المادة ١٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

(١٠) انظر القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ بشأن قلم قضايا الدولة.

الأخـرى من هيمنة وزير العدل على شـئونها، فتمتع الوزير بحق إنشـاء إدارة التفتيش الخاصة بهذا الجهاز، وحظي بسـلطة الإشـراف الإداري على عملـه، وحاز على قوة التدخل في حركة تنقلات أعضائه.[١]

ولا يقتصـر الأمـر علـى افتئات السـلطة التنفيذية في عمل وشـئون القضاء – رغم أنـه النمـوذج الأكثـر شـيوعًا والأشـد إضرارًا بالقضـاء – وإنمـا يمتد لما قد تمارسـه السـلطة التشـريعية من تدخلات في عمل القضاة، أو محاولات للحد من حريتهم في الحكـم بمـا يرون أنه ملائم في القضايا المعروضة عليهم، أو التدخل في آليات تنظيم مرفق القضاء،[٢] وهو أمر تصدى له القضاء المصري في أكثر من مناسـبة بكل حسـم، وخصوصا من خلال أحكام المحكمة الدستورية العليا.[٣]

وتجدر الإشارة إلى أن المشرعين العاديين – أي أعضاء البرلمان – ليسوا وحدهم هم المخاطبين بهذا المبدإ، وإنما يسـري كذلك في مواجهة المشـرع الدستوري. فلا يجوز أبدًا أن يتضمن الدستور نصًّا يخالف مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء، لما ينطوي عليه ذلك من مسـاس بأحد أهم أعمدة ومقومـات المجتمعات الديمقراطية. وللأسـف تضمن دسـتور ١٩٧١ مثل هذا العيب الخطير.. ففي الوقت الذي نص في مادتـه ٦٨ علـى أنـه «يحظر النص في القوانيـن على تحصين أي عمـل أو قرار إداري من رقابة القضاء»، جاءت المادة ٧٦ لتمنح قرارات اللجنة المشـرفة على الانتخابات الرئاسية صفة النهائية وحظرت الطعن فيها أمام أي جهة. وقد ألحق هذا العيب تعارضًا وتناقضًا خطيرًا في جسم الدستور يعتبر بمثابة افتئات من قبل المشرع الدستوري على سيادة القانون وسموه واستقلال القضاء وحريته، وهو ما نوصي بأن يتحاشاه المشرع الدستوري المصري عند إعداد الدستور الجديد.

---

(١) انظر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية.

(٢) حدث ذلك، على سبيل المثال، عندما أصدر مجلس الأمة القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ والذي منح رئيس الوزراء (الرئيس الراحل جمال عبد الناصر آنذاك) حق تعيين أعضاء مجلس الدولة.

(٣) انظر: جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٣٧ لسنة ١٥ قضائية (١٥ أغسطس ١٩٩٦)؛ جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ١٣٠ لسنة ١٨ قضائية (١ سبتمبر ١٩٩٧)؛ جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ١٢٤ لسنة ١٨ قضائية (١٥ نوفمبر ١٩٩٧).

ومـن هنـا، يتعيـن أن يلتفـت القائمون على بنـاء الجمهوريـة المصريـة الثانية إلى أهميـة ضمان اسـتقلال القضاء وإبعـاده عن أي تدخلات أو تأثيرات قد تمارسـها أي جهة أو سـلطة أخرى بالدولة، والتأكد من أن أحكام القضاة لا تحكمها إلا ضمائرهم ونصـوص وأحـكام القانـون المكلفيـن بتطبيقـه. وسـيتطلب ذلـك أولًا مراجعـة بعـض نصـوص الدسـتور لإبعـاد رئيـس الجمهوريـة عـن رئاسـة المجلـس الأعلى للهيئات القضائية.

إلا أن مـا تناولنـاه آنفًا حـول القوانين المكملة للدسـتور والمنظمة لمرفق القضاء يكشـف مجددًا عـن حقيقة ما ذكرناه في أكثر من مناسـبة، وهو أن الدسـاتير لا تكفي بمفردهـا لإقامـة نظام الحكـم الديمقراطي السـليم، فيمكـن أن تنص الدسـاتير على اسـتقلالية القضـاء وحيدتـه، ثـم تأتـي القوانين والتشـريعات لتفـرغ هـذا المبدأ من مضمونـه وتحولـه إلـى شـعار أجـوف لا أثر لـه علـى الواقع. لذا، سـيقع علـى عاتق البرلمـان المصري بمجلسـيه مراجعـة وتعديل نصوص العديد مـن القوانين المنظمة لعمـل القضـاء، والتأكـد من أنهـا خالية من تلـك الأحـكام التي تمكنت مـن خلالها السلطة التنفيذية أن تمارس نفوذًا كبيرًا على السلطة القضائية وتؤثر على عملها، وهي أحكام يرتبط أغلبها بالصلاحيات الواسـعة الممنوحـة لوزير العدل للتدخل في إدارة وتسيير شئون القضاء.[1]

لـن يسـود القانون في المجتمـع ولن تسـتقيم الديمقراطية في البـلاد إذا لم تقترن اسـتقلالية القضـاء بمجموعـة مـن الضمانات اللازمة لحسـن سـير عمليـة التقاضي والتأكد من نزاهتها وعدالتها. ويأتي في مقدمة هذه الضمانات – وهي في حقيقتها أحد الحقـوق المدنية المفترض أن يتمتع بها كل إنسـان – مبدأ مثول المواطن أمام قاضيه

(١) بدأت بالفعل حكومة الدكتور عصام شرف – وهي الحكومة المكلفة بإدارة الفترة الانتقالية التي أعقبت الثورة – في بحث مراجعة نصوص القوانين المنظمة للسلطة القضائية للتأكد من خلوها من النصوص التي أسيء استخدامها في الماضي من قبل الدولة. انظر: خالد ميري: تعديل قانون السلطة القضائية قبل الانتخابات البرلمانية، جريدة الأخبار ٢٧ يوليو ٢٠١١؛ محمود حسين: مجلس الوزراء يدرس تعديل قانون السلطة القضائية، جريدة اليوم السابع ٢٦ يونيو ٢٠١١؛ هشام المياني: الشروق تنشر تفاصيل المشروع النهائي لتعديل قانون السلطة القضائية، جريدة الشروق ٢٧ يونيو ٢٠١١.

الطبيعي.[1] والمقصود بهذا المبدإ هو أن يحاكم كل متهم بجريمة ما أمام المحكمة والقاضي المنصوص في القانون على اختصاصهما بالنظر في التهمة محل النظر، وليس أمام أي محكمة أخرى. وقد عانت الجمهورية الأولى في مصر من ظاهرة محاكمة مواطنين أمام محاكم وقضاة غير ما هو منصوص عليه في التشريعات واجبة التطبيق. فقد أحيل العديد من المدنيين للمحاكمة أمام محاكم عسكرية، كما أنشئت محاكم استثنائية في لحظات تاريخية مختلفة من عمر الجمهورية الأولى حوكم أمامها أناس اعتبرهم النظام الحاكم بمثابة معارضين ومنافسين له،[2] كمحاكم أمن الدولة (طوارئ)،[3] ومحاكم أمن الدولة،[4] ومحاكم الغدر،[5] ومحكمة القيم،[6] ومحكمة الحراسات.[7] ولا تقتصر تحفظاتنا على مثل هذه المحاكم الاستثنائية على كونها تمثل مخالفة لحق الإنسان في المثول أمام قاضيه الطبيعي، وإنما تمتد لكون هذه الهيئات القضائية تفتقر في كثير من الحالات للضمانات اللازمة لاعتبار المحاكمة عادلة ومنصفة، كغياب حق الطعن في أحكام بعضها،[8] وجلوس أشخاص من غير القضاة على منصاتها،[9] وعدم علانية إجراءاتها وجلساتها.[10]

---

(١) ورد هذا الحق في المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١.

(٢) يرجى مراجعة القسم الخاص بقانون الطوارئ في الفصل الرابع، وكذا القسم الخاص بسيادة القانون واستقلال القضاء من ذات الفصل.

(٣) انظر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨.

(٤) انظر القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠. ألغي هذا التشريع بموجب القانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣.

(٥) انظر القانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢.

(٦) انظر القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠.

(٧) انظر القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧١.

(٨) على سبيل المثال، لم توفر محاكم الغدر المنشأة بموجب القانون رقم ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ حق الطعن في أحكامها.

(٩) كان من حق رئيس الجمهورية تعيين ضباط من القوات المسلحة للجلوس على منصة محاكم أمن الدولة (طوارئ)، وهو ما يضعف من مصداقية وحيدة هذه المحاكم.

(١٠) انتقد كثير من مدافعي حقوق الإنسان سرية المحاكمة التي تجرى للمدنيين أمام المحاكمة العسكرية.

ويقودنا هذا للحديث عن المقومات الأخرى للمحاكمات العادلة والمنصفة بجانب مبدإ المثول أمام القاضي الطبيعي، والتي يتعين أن يوفرها النظام القضائي حتى يسود القانـون في المجتمع.[١] وفي مقدمة هذه الضمانات مبدأ المسـاواة أمام المحاكم،[٢] وهـو المبدأ الـذي اعتبره جانب من الفقـه الدولي بمثابة حجر الزاويـة لضمان عدالة ونزاهة المحاكمات، أولًا لأنه يلزم المحاكم بتطبيق أحكام القانون على كل من يمثل أمامهـا دون تمييز أو محاباة؛ وثانيًا لكون العديد من الضمانات الأخرى للمحاكمات العادلـة تتفرع من مبدإ المسـاواة أمـام المحاكم.[٣] ومن هذه المبـادئ: ضرورة توفير حـق التقاضـي،[٤] والـذي يحظـر أي عرقلـة لحـق المواطنيـن فـي التقدم بشـكاوى أو دعاوى إلـى المحاكم لاقتضاء حقوقهم.[٥] وقاعـدة منـح المتهم كافة الإمكانـات والمعلومـات والوقت الكافي للإعداد للدفاع عن نفسـه أمام المحكمة.[٦] ويسـتتبـع ذلك إلـزام المحكمـة بـأن تتأكـد مـن أن المتهـم الماثـل أمامهـا قـد أخطـر بالتهمة

---

(١) وردت أغلب هذه الضمانات في الفقرة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

(٢) يتعين التفريق بين حق الإنسان في المساواة أمام القانون والمساواة أمام المحاكم، فالأول يخاطب جميع أجهزة الدولة ويلزمها بتطبيق القانون دون تمييز على جميع المواطنين، فيما يهدف الثاني إلى ضمان المساواة بين جميع المواطنين أمام المحاكم بالتحديد.

(٣) انظر: Manfred Nowak, CCPR Commentary (1993).

(٤) ورد هذا الحق في المادة ٦٨ من دستور ١٩٧١.

(٥) انظر آراء لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الشكاوى الآتية:

Lindon v. Australia (Human Rights Committee Communication 646/95); Aarela and Nakkalajarvi v. Finland (Human Rights Committee Communication 779/97) Mahuika v. New Zealand (Human Rights Committee Communication 547/93); Kavanagh v. Ireland (Human Rights Committee Communication 819/98).

(٦) انظر آراء لجنة حقوق الإنسان المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الشكاوى الآتية:

Gridin v. Russian Federation (Human Rights Committee Communication 770/97); Phillip v. Trinidad and Tobago (Human Rights Committee Communication 594/92).

الموجهة إليه،[١] وأنه تمكن من تكليف محام من اختياره للدفاع عنه،[٢] أو تم تكليف محام له في حالة عدم المقدرة المالية.[٣] ويضاف إلى تلك الضمانات، مبدأ علانية المحاكمات الذي يحقق مقصدين، أولهما صون حقوق المتهم من خلال السماح للمحامين ومنظمات المجتمع المدني من حضور المحاكمة والتأكد من أنها أديرت بشكل يحترم ويعلي مبادئ العدالة الجنائية، وثانيهما إتاحة الفرصة للمجني عليه أو ذويه لحضور المحاكمة والتأكد من أنه تم القصاص ممن جار على حقوقهم، وهو ما يسهم في إشاعة إحساسٍ بالعدالة والإنصاف في المجتمع.[٤]

ولا تكتمل ضمانات المحاكمات العادلة من دون أن يكون النظام القضائي والقانوني برمته مبنيًّا على أسس ما يعرف بقواعد «الشرعية الجنائية»، وهي مجموعة من القواعد القانونية العامة التي ترسخت عبر سنوات وقرون من الكفاح من أجل إعلاء سيادة القانون والتصدي لبطش الحكام بشعوبهم.[٥] ويأتي في مقدمة تلك المبادئ قاعدتا أنه «لا جريمة إلا بقانون» وأنه «لا عقوبة إلا بقانون»، وهما القاعدتان

---

(١) تقول لجنة حقوق الإنسان إن هذا الحق يلزم السلطات بإخطار المتهم بالتهمة الموجهة إليه فور صدور القرار الاتهامي من الجهة المخولة بذلك، كالنيابة العامة مثلًا.

(٢) على سبيل المثال، رأت لجنة حقوق الإنسان في إحدى الشكاوى المعروضة أمامها أن إلزام المتهم بالاختيار من بين مجموعة محددة من المحامين يعد بمثابة مخالفة لحق المتهم بتكليف محام من اختياره بالدفاع عنه. انظر:

Estrella v. Uruguay (Human Rights Committee Communication 74/80).

(٣) لا يقتصر هذا الحق على توفير محام على نفقة الدولة، وإنما أيضًا التأكد من أن هذا المحامي قد أدى مهامه بالشكل اللازم وأنه لم يتخاذل في تأدية واجبه في الدفاع عن المتهم. انظر:

Borisenko v. Hungary (Human Rights Committee Communication 852/99).

(٤) علانية المحاكمات ليس مبدأ مطلقًا أو معدوم القيود، وإنما يحق للمحاكم أن تقوض هذا الحق وتنظمه بالشكل الذي يضمن حسن سير عملية التقاضي والحفاظ على النظام والانضباط داخل قاعات المحكمة. انظر:

Rodriguez Orejuela v. Colombia (Human Rights Committee Communication 848/99); Polay Campos v. Peru (Human Rights Committee Communication 577/94); Van Meurs v. The Netherlands (Human Rights Committee Communication 215/86).

(٥) تعد وثيقة الـ Magna Carta أو العهد الأعظم والتي صدرت في بريطانيا في ١٢١٥ هي أول وثيقة تلزم الحاكم بمجموعة من القواعد التي تهدف إلى حماية المواطنين من تعسف السلطة وطغيانها.

اللتان تقيان المواطنين خطر قيام السلطة بإلقاء القبض عليهم ومحاكمتهم ومعاقبتهم من دون وجه حق وبلا مبرر وهو ما يفتح الباب لسيادة الظلم والطغيان.[1] وتطبيقًا لهاتين القاعدتين (والمنصوص عليهما في الدستور المصري الصادر في ١٩٧١)[2] تلتزم المحاكم بعدم اعتبار أي أفعال أو أعمال بمثابة جرائم إلا إذا كان هناك نص قانوني يؤثمها، كما يحظر أن يحكم على شخص بعقوبة لم يتم النص عليها في القانون مسبقًا، فضلًا عن منع إصدار أحكام أو عقوبات بأثر رجعي. ومن هنا، تضفي هذه القواعد الشرعية على أعمال المحاكم، وتنفي عن أحكامها والعقوبات التي تحكم بها على المواطنين صفة التعسف أو شبهة الاستبداد.[3]

حتى إذا توافرت لدى المحاكم المصرية كل الضمانات آنفة الذكر، ستظل سيادة القانون منقوصة ومجتزأة إذا لم يتم التعامل في مستقبل الأيام مع إحدى أخطر الظواهر السلبية التي اعترت عمل مرفق القضاء في الجمهورية الأولى في مصر، ألا وهي طول فترة التقاضي، إلى أن شاعت بين المصريين مقولة: «المحاكم حبالها طويلة». فقد اتفق الفقه والقضاء الدوليان على اعتبار العدالة الناجزة من أهم مقومات وشروط سيادة القانون، وذلك تطبيقًا للمبدإ الراسخ بأن العدالة المتأخرة هي عدالة مهدرة. ولا يوجد تعريف محدد للعدالة الناجزة، ولم يتم الاتفاق دوليًّا على مدد معينة يتعين ألا تتجاوزها إجراءات التقاضي، إنما يعتمد الأمر على طبيعة القضية المعروضة على القاضي، ومدى تعقيدها، وظروفها الإجرائية. أي أن مبدأ العدالة الناجزة يلزم الدولة بالتأكد من أن المحاكمات تحقق اعتبارين في الوقت ذاته، أولهما سرعة التقاضي،

---

(١) انظر بصفة عامة: د. محمود شريف بسيوني و د. عبد العظيم وزير، الإجراءات الجنائية في النظم القانونية العربية وحماية حقوق الإنسان (١٩٩١)؛ د. عبد الرءوف مهدي، شرح القواعد العامة لقانون العقوبات (٢٠٠٧)؛ د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية (١٩٩٦)؛ د. عمر السعيد رمضان، مبادئ قانون الإجراءات الجنائية (١٩٨٥).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٦٦.

(٣) تعتبر هذه القواعد من المبادئ القانونية الراسخة والتي أجمعت عليها النظم القانونية المتحضرة، واعتبرها الفقه والقضاء الدوليان بمثابة قواعد عامة للقانون الدولي. انظر: د. محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي (١٩٩٢)؛ د. رءوف عبيد، مبادئ الإجراءات الجنائية في القانون المصري (١٩٨٩)؛

بمـا يحفـظ حقـوق المجني عليهـم، وثانيهما سـلامة إجـراءات التقاضـي، بما يمنح المتهم كافة الفرص والإمكانيات للدفاع عن نفسـه، واسـتنفاد جميع وسـائل وطرق الطعن المتوافرة لديه.

وفي مصر، تتمثل العقبة الرئيسة لتحقيق سرعة التقاضي في قلة عدد القضاة مقارنة بالكـم الهائل من القضايا والدعاوى المقامة أمـام محاكمهم. فوفق إحصاءات وزارة العـدل، رُفعت أمـام المحاكـم المصرية خلال السـنة القضائيـة ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ أكثر مـن ١٤ مليـون قضية، منها ٢ مليون دعوى مدنيـة، وحوالي ١١ مليون دعوى جنائية، ومليـون ونصـف المليـون دعوى أحوال شـخصية، وذلـك في الوقت الـذي لم يكن يعمـل في مصر حينئذ سـوى ٣٤٤٦ قاضيًا موزعين على جميـع محاكم الجمهورية، بواقـع ٢١٩ مستشـارًا بمحكمـة النقـض، و١٥٦٩ مستشـارًا بمحاكـم الاسـتئناف، و١٦٧٨ رئيـس محكمة وقضاة بالمحاكم الابتدائية والجزئية. وتكشـف هذه الأرقام عن أن متوسط عدد القضايا التي ينظر فيها القاضي سنويًّا يتجاوز ٤٠٠٠ قضية بمعدل ٥٢٠ قضيـة في الشـهر.[١] وبطبيعـة الحال، يضطـر القضـاة لتأجيل القضايـا المقامة أمامهم سنة تلو الأخرى نظرًا للأعباء الهائلة الملقاة على عاتقهم ولرغبتهم في التأكد مـن أن أحكامهـم لا تشـوبها شـائبة ولا تطولها المطاعـن. وتؤكد ذلـك تقارير وزارة العدل حول معدلات ونسـب القضايا التي تصدر بشأنها أحكام سنويًّا، والتي وصلت فـي عام ٢٠٠١ إلى ٣٣٪ مـن الدعاوى المدنية والتجارية، و٣٩٪ من قضايا الأحوال الشخصية، أي أن حوالي ثلثي الدعاوى المنظورة أمام المحاكم المصرية يتم تأجيلها إلى السـنة التالية. وتزداد نسـب القضايـا المؤجلة كلما ارتفعت درجـة التقاضي نظرًا لقلـة أعداد القضاة الجالسـين على منصـة المحاكم العليا مقارنـة بمحاكم الدرجات الأدنى. وتتجلى هذه الظاهرة في محكمة النقض – وهي أعلى محكمة مصرية – التي

(١) تجدر الإشارة إلى أن السنة القضائية تمتد لثمانية أشهر من السنة الميلادية. كما يجب أن نأخذ في الاعتبار أن هذه أرقام تعبر عن متوسط عدد القضايا، وليس مجمل عدد القضايا المعروضة على كل محكمة سنويًّا، حيث تتفاوت أعداد الدعوى من محكمة لأخرى ومن درجة تقاض إلى أخرى.

عُرضت عليها أثناء السنة القضائية ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ أكثر من ١٠٠ ألف دعوى، منها ١١ ألف قضية جديدة وحوالي ٩٠ ألف دعوى مؤجلة من أعوام ماضية. ومن بين كل هذه الدعاوى، أصدرت المحكمة أحكام في ١٥٣١ قضية، أي بمعدل ٥ , ١٪ من مجمل القضايا المعروضة على المحكمة.[١]

كانت هذه إطلالة على ماهية ومضمون الجانب الشكلي لسيادة القانون، والذي يتمحور في مجمله حول الضمانات اللازمة لتحقيق العدالة في البلاد، والتأكد من إنفاذ القانون وتطبيقه، وإخضاع المجتمع بأسره إليه دون تمييز أو محاباة لأحد. وفي مقدمة هذه الضمانات إقامة سلطة قضائية تتمتع بالحرية والاستقلالية وتمارس مهامها بحرفية وحيدة وتجرد، بما يجعل من القضاء حصنًا حصينًا للمستضعفين، ودرعًا منيعًا لحقوق والمواطنين وحرياتهم، وسدا قويًّا يقي البلاد شر تغول السلطتين التنفيذية أو التشريعية وإساءة استغلال أي منهما لصلاحياتهما بما يهدد الديمقراطية والحرية. ولن تتحقق سيادة القانون ولن يكتمل ركنها الشكلي دون توافر ضمانات المحاكمات النزيهة وشروط حسن سير إجراءات التقاضي وامتثالها لمعايير العدالة، وهي قواعد ومبادئ تهدف لحماية حقوق المتقاضين أمام المحاكم.

٣- الجانب الموضوعي لسيادة القانون

تجمع كل قوى الطيف السياسي المصري على أن الجمهورية الثانية في مصر يتعين أن تكون دولة سيادة القانون، وذلك باعتبار أن من أهم نواقص نظام الحكم الذي سقط بقيام ثورة الشعب المصري يوم ٢٥ يناير كان غياب سيادة القانون وسموه، وهو ما فتح الباب على مصراعيه لاستبداد السلطة، واستفحال الفساد، وشيوع الظلم. ومن جانبنا، فإننا نتفق مع ذلك ونؤمن عليه، بل إننا نعتبر سيادة القانون إحدى الدعائم الثلاث للجمهورية الثانية في مصر. ولكن ما نود التنويه به، وهو الغرض من هذا

---

(١) انظر: الدكتور محمد نور فرحات والمستشار علي صادق، تقرير حول استقلال القضاء في مصر، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ٢٠٠٧.

القسـم، هو أن الظلم في مصر لم يكن ظلمًا فوضويًّا ولا عشـوائيًّا، وإنما كان في جزء منه بقوة القانون وسـلطانه، وهو ما يكشف لنا حقيقة أن القانون ما هو إلا أداة ووسيلة لتحقيق غاية أسمى وأنبل من سيادة القانون، ألا وهي العدالة. ومن هنا، فمن الأحرى بمـن ينادون بإقامة «دولـة القانون» في مصر أن يطالبوا بتأسـيس دولة ومجتمع يعدل بين أبنائه، ويمنحهم حريتهم، ويساوي بينهم، ويصون كرامتهم.

إذن فالعدالـة هـي قلـب وجوهـر الجانب الموضوعـي لسـيادة القانـون، والغاية التـي يتوجـب أن تسـعى لتحقيقها الأنظمة القانونيـة والقضائية، والمعيـار التي يجب أن تقيّـم علـى أساسـه تلك الأنظمة. فالدسـاتير والتشـريعات واللوائح التي تشـرعن القهـر، وتحلل القمع، وتبيح الطغيان تفرغ مبدأ سـيادة القانون من مضمونه، وتحوله إلى أداة تسـتغل فـي غير مقصدها، حتى ولو توافرت في هـذه الأنظمة كل المقومات والضمانـات التـي تكوّن الجانب الشـكلي لسـيادة القانـون، كوجـود محاكم تحظى بقدر من الاسـتقلالية، وتراقب أعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتراعي مبادئ المحاكمات العادلة والنزيهة.

وقـد عانت مصـر من هذه الظاهـرة طوال عمـر الجمهورية الأولـى، فرغم وجود إطـار دسـتوري يحكـم البـلاد، ونظـام قانونـي وتشـريعي ينظـم حركـة المجتمـع، ومنظومـة قضائيـة متكاملة للبت في النزاعات التي تنشَـب بين المواطنيـن، فإن كثيرا من المصريين أحسـوا بالظلم وافتقدوا العدالة في حياتهم.[1] ومن أهم أسـباب شيوع الإحسـاس بالظلـم لـدى المصريين ما سـبق وأن وصفنـاه في الفصـل الأول من هذا الكتـاب بأنـه «تطبيع الاسـتثناء» من قبل نظام الحكم، أي سـن قوانين وإنشـاء أجهزة ووضع إجراءات تؤدي من الناحية الفعلية إلى إفراغ المبادئ الدسـتورية والتشـريعية التي تحمي حقوق وحريات المواطنين من مضمونها. وقد تجسد هذا الأمر في فرض حالـة الطوارئ على البلاد للأربعة والخمسـين عامًا من الأعوام التسـعة والخمسـين

(١) ما من شك في أن درجة غياب سيادة القانون لم تكن واحدة طوال العقود الستة التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى، وإنما تباينت درجة استبداد السلطة في الفترات واللحظات التاريخية المختلفة التي مرت بها البلاد.

التـي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى فـي مصر إلى أن انتهت في عام ٢٠١١، وهو القانـون الذي فتح تطبيقـه الباب لارتكاب مخالفات خطيرة لحقوق الإنسـان، وأتاح للسـلطة التنفيذية أن تتغول على حساب السـلطتين التشريعية والقضائية، ومكن نظام الحكـم مـن تجريف الحيـاة السياسـية في البـلاد. كما تجلـى «تطبيع الاسـتثناء» في إنشـاء أجهزة وهيئات قضائية غير عادية للنظر في تهم يتسـم أغلبها بالطابع السياسي، كمحكمـة الغدر ومحكمة القيـم، وهي الأجهزة التي تحدثنا عنها آنفًا، وهي المحاكم التـي تعد بمثابة التفاف على القضاء العادي المكلف بمسـاءلة ومعاقبة المواطنين لما يقترفونـه من جرائم منصوص عليها في القانـون. وبذلك، يتضح لنا أن ظاهرة «تطبيع الاسـتثناء» في مصر لم تتم بطريقة عشـوائية ولا تعسفية، وإنما تمت بموجب القانون وبقوته، إلى أن تحول مبدأ سيادة القانون إلى أداة للقمع والاستبداد بسبب ما تضمنته بعض القوانين من ظلم وانتقاص للحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

ولم يقتصر الأمر على القوانين والتشريعات، وإنما قام النظام السابق بالانقضاض علـى الدسـتور ذاته، ووظفه لتحقيق مآربـه ومراميه، وهو ما تجلى فـي التعديل الذي أجـري في عام ٢٠٠٥ للمادة ٧٦ الخاصة بشـروط انتخاب رئيـس الجمهورية، وهو التعديـل الـذي اسـتهدف تمهيد الطريـق ليمتطي جمال مبـارك نجل الرئيس السـابق حسـني مبـارك كرسـي الرئاسـة. فبـدل أن يصبـح الدسـتور أداة لإقامـة العدالـة بين المواطنين، وإتاحة فرصة الترشـح للرئاسـة لكل المصريين على قدم المساواة ودون تمييـز، أصبحـت الوثيقة القانونية الأسـمى فـي البلاد إحدى الأدوات التي سـاهمت في إفسـاد الحياة السياسـية. ومن جميع ما تقـدم، يتضح لنا مجددًا أن سـيادة القانون ليسـت غاية في حد ذاتها، وإنما هي وسـيلة لتحقيق وإعلاء العدالة في المجتمع، وإنه عندما يحيد القانون عن هذا المقصد السـامي، فإن سيادة القانون تتشوه وتفقد معناها وتتلوث روحها.

مـن هنـا، يمكننـا القـول إن إقامـة العدل فـي المجتمـع تتطلـب أن يكفـل البنيان التشـريعي فـي البلاد فـي مضمونه الحقـوق والحريـات الأساسـية للمواطنين، وهي

مجموعـة مـن المبادئ والقيم اللصيقة بآدمية الإنسـان، والتي تؤمـن الحد الأدنى من الحياة الكريمة في المجتمع. وسـنتحدث مطولًا عن ماهية ومضمون حقوق الإنسان في القسـم التالي الذي سـنعرج فيه على الركيزة الثالثة من ركائز الجمهورية المصرية الثانيـة، ولكن يكفي أن نقول هنا إن الشـق الموضوعي لسـيادة القانون يُلزم المشـرع بأن يضع نصب أعينه وهو يسن القوانين والتشريعات هدف حماية الحقوق الأساسية للمواطنيـن وصون حريتهم – وهي المبادئ التي تهدف في مجملها إلى تأمين الحياة الكريمة للمواطن بكل ما يحمله مفهوم «الكرامة» من معاني، بما في ذلك صون حياة الإنسـان وسلامته الجسدية، وإتاحة الفرصة له للمشـاركة في تسيير شئون المجتمع، والتمتع بمستوى لائق من العيش.

(هـ) المبحث الثالث: حقوق الإنسان

تكتمل أضلاع المثلث المكوّن لدعائم الجمهورية الثانية باحترام وصون الحقوق والحريات الأساسـية للمواطنيـن المصريين. فالحقيقة الثابتة هي أن حقوق الإنسـان عبارة عن مجموعة من القيم النبيلة اللصيقة بآدميته، فإذا حاز الإنسان كل حقوقه وتمتع بكامـل حريته تكون إنسـانيته قد اكتملت، وإذا طال هـذه الحقوق أي انتقاص تُنتقص آدمية الإنسان بنفس قدر ما سلب من حقوقه وحرياته الأساسية. وتعد حقوق الإنسان عنصـرًا لا غنـى عنه في بناء المجتمـع الديمقراطي الذي نحلم بـه ونتطلع له لمصر.. فالحقـوق والحريات العامـة تهدف في جوهرها إلى صون وإعلاء الكرامة الإنسـانية وحماية النفس البشرية من كل فعل أو قول يعتدي على كرامة المرء أو يمسها.

كمـا تعتبـر مبـادئ حقوق الإنسـان مـن القواعـد المنظمـة والحاكمـة للحياة في المجتمعـات الديمقراطيـة، ذلك لأن هـذه القيم تفرض قيودًا على تصرفات السـلطة الحاكمة وتمنعها من أن تبطش بالشـعب، وتضع حدودًا لعلاقات المواطنين بعضهم ببعض وتحول دون اعتداء شخص أو طائفة على غيرهما من أبناء الأمة الواحدة. وهو ما يعني أن الحقوق والحريات الأساسـية تفتح الباب لمشـاركة المجتمع بكل أطيافه

وتياراته في تسيير شئون البلاد على قدم المساواة، فضلًا عن كونها سدًّا منيعًا يقي الأمة من شرور انحراف الديمقراطية وما قد تفرزه من أنظمة وأنماط للحكم تستبد بالبلاد والعباد.

والغرض من هذا القسم ليس شرح ماهية حقوق الإنسان ومضمونها وسرد تاريخ تطورها، فهذا ليس مقصدنا، وإنما نسعى من خلال هذه السطور لأن نعطي القارئ الكريم فكرة ونبذة عامة حول هذه المبادئ والقيم، ولنبين أهم الحقوق والحريات التي لا غنى عنها في المجتمعات الديمقراطية والتي يتوجب علينا ونحن مقبلون على بناء الجمهورية الثانية في مصر أن نحرص على إقامتها وإعلائها.

١ - الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان

شاع بين الفقهاء تقسيم الحقوق والحريات العامة إلى ثلاثة أجيال، وذلك تعبيرًا عن حقيقة أن منظومة حقوق الإنسان القائمة اليوم بمبادئها واتفاقياتها ووثائقها وأجهزتها الحكومية وغير الحكومية لم تظهر ولم تنشأ بين ليلة وضحاها، وإنما أخذت تتطور عبر سنوات طويلة، بل وعلى مدار قرون من الزمن شهدت الإنسانية خلالها أحداثا جساما أقنعت البشرية بضرورة الاتفاق على مجموعة من القواعد تقي الإنسان من شرور بطش الحاكم بشعبه.

وبعكس ما تقول به بعض المؤلفات، وبخاصة الغربية منها، فإننا لا ندين بالفضل للغرب لظهور مبادئ حقوق الإنسان، فهذه القيم ليست حكرًا على ثقافة أو حضارة بعينها، وإنما هي أفكار معبرة عن قيم إنسانية تتقاسمها وتتشارك فيها البشرية جمعاء، وساهمت في بلورتها كل الثقافات والحضارات والأديان التي عرفتها الإنسانية، بداية بالفلاسفة الإغريق، ومرورًا بالإمبراطوريات الرومانية والفارسية والإسلامية، وبالعصور الوسطى في أوروبا الغربية التي تبعها عصر التنوير والنهضة، وحقبة الثورات الأوروبية كالثورة الفرنسية، وانتهاء ببزوغ أمريكا الشمالية كمركز ثقل حضاري وسياسي على المسرح العالمي المعاصر.

يضم الجيل الأول الحقوق التي عرفتها الجماعة الإنسانية من حقوق مدنية وسياسية، وهي طائفة من المبادئ تهدف بالأساس لحماية الإنسان من التعدي على نفسه أو عرضه. وتندرج ضمن هذه الطائفة من المبادئ أمور مثل: حق الإنسان في الحياة، والحق في الحرية والسلامة الشخصية، وحظر التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية، ومنع التمييز بين المواطنين على أي أساس، والحق في حريتي العقيدة وممارسة الشعائر الدينية. ويضاف إلى هذه الحقوق مجموعة من الحريات المتعلقة بالمشاركة في الحياة العامة والانخراط في الشأن السياسي، كحق الرأي والتعبير، وحرية الاجتماع وإنشاء الجمعيات والأحزاب، وحق مخاطبة السلطات العامة والتصويت في انتخابات دورية حرة ونزيهة. وتندرج ضمن هذا الجيل الأول من الحقوق مجموعة المبادئ والقواعد المرتبطة بإعلاء سيادة القانون، كحق مثول المواطن أمام قاضيه الطبيعي، وتمتعه بسائر ضمانات المحاكمات النزيهة والعادلة.

أما الجيل الثاني من حقوق الإنسان، فسمّي كذلك لكونه بدأ يتبلور في نصف القرن التاسع عشر مع بزوغ تيارات الفكر الاشتراكي والشيوعي في أوروبا، حيث تبنى المنتسبون لهذه الأيديولوجيات قضايا حقوق العمال والفئات المستضعفة في المجتمع التي لم تجن ثمار الثورة الصناعية في أوروبا، وهو ما حدًّا بهؤلاء المفكرين اليساريين للمطالبة بالاعتراف بحقوق تضمن للمواطنين حدًّا أدنى من مستوى المعيشة والدخل الذي يؤمن لهم العيش الكريم. واستمرت هذه الحقوق في التطور إلى أن وصلت إلى شكلها المعاصر، والذي **يتكون من حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية**.

وتهدف **الحقوق الاقتصادية** إلى تمكين المواطن من ممارسة النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى تنمية مهارات القوى العاملة لتتمكن من زيادة إنتاجيتها وكفاءتها. ومن بين هذه الحقوق: الحق في العمل، وحق العمل في ظروف وأماكن مناسبة، والحق في الحصول على مقابل مجز وملائم لطبيعة العمل، والمساواة في أماكن العمل، وكفالة التدريب المهني والفني لتطوير قدرات العمال، والحق في تنظيم النقابات العمالية والمهنية.

أمـا **الحقـوق الاجتماعيـة**، فترتبـط بمقومات ضروريـة للعيش الكريـم والآدمي، كالحـق في المـأكل والملبس والمسـكن، وضرورة توفيـر التعليـم والرعاية الصحية للمواطنين، وإقامة نظام للضمان الاجتماعي.

وتتصل **الطائفة الثالثة من هذه الحقوق، وهي الحقوق الثقافية**، بما يمكن أن نصفه بحـق المواطـن في التمتـع بهويتـه الثقافية والحضارية بـكل ما تتضمنه مـن مكونات وعناصـر، فتنـص المواثيـق الدولية ذات الصلة علـى ضرورة احترام التنـوع الثقافي، ورعاية التراث الحضاري للبشرية، وتشجيع الإبداع الفكري والعلمي والفني.

ورغـم أن هاتيـن الطائفتيـن مـن الحقوق والحريـات لم تتطـورا في نفـس الفترة التاريخيـة ولا فـي ذات الظروف السياسـية، فـإن المجتمع والقضـاء الدوليين أجمعا علـى المسـاواة بينهما، ورفـض دعاوى بعض الـدول وطائفة من المفكريـن للتفريق بينهمـا أو تفضيل أي منهما على الأخرى. فقد **اسـتقر الفقه العالمي على وجود علاقة تكاملية بين الحقوق المدنية والسياسية من جانب، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة مـن جانب آخـر**، وأن الكرامة الإنسـانية لا تكتمل ولا تصـان من دون تمتع الفرد بكل هذه الحقوق والحريات.[1]

ولا ينفـي ذلـك وجـود اختلاف بيـن هاتيـن المجموعتين من الحقـوق من حيث طبيعتهمـا وآليـات إنفاذهمـا والالتزامات التـي تلقيهما على عاتق الدولـة. فالحقوق المدنيـة والسياسـية توصف بأنها «التزامات سـلبية»، بمعنى أن الدولة ليسـت مطالبة باتخاذ خطوات ملموسـة لكي يتمتع المواطنون بهذه الحقوق، وإنما تقتصر التزامات الدولـة على الامتناع عن إتيان أفعال تعد بمثابة اعتداء على تلك الحقوق والحريات. أمـا الحقوق الاقتصاديـة والاجتماعية والثقافيـة، فتوصف بأنها «التزامـات إيجابية»،

(١) أكد إعلان وبرنامج عمل فيينا الصادر عن المؤتمر الدولي لحقوق الإنسان المنعقد في يونيو ١٩٩٣ هذا المعنى: «جميع حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة، ويجب على المجتمع الدولي أن يعامل حقوق الإنسان على نحو شامل وبطريقة منصفة ومتكافئة، وعلى قدم المساواة، وبنفس القدر من التركيز. وفي حين أنه يجب أن توضع في الاعتبار أهمية الخاصيات الوطنية والإقليمية ومختلف الخلفيات التاريخية والثقافية والدينية، فإنه من واجب الدول، بصرف النظر عن نظمها السياسية والاقتصادية والثقافية، تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية»

ذلـك لأن طبيعتها تلزم الدولة باتخاذ إجراءات عملية ومحسوسـة لتحسـين مسـتوى معيشة المواطن والارتقاء به، وهو ما يتطلب وضع خطط ورؤى تنموية تمس مختلف أوجـه الحياة في المجتمع. لذلك، اتفق الفقهاء علـى أن الدول ملزمة بتنفيذ تعهداتها بموجب الحقوق المدنية والسياسـية بشـكل فوري، نظرًا لكونها لا ترتبط بالمسـتوى الاقتصـادي للدولـة ولا إمكاناتهـا الماديـة. وفـي المقابـل، يعتمـد تمتـع المواطنين بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يتوافر لدى الدولة والمجتمع عامة من قدرات مالية وموارد طبيعية يمكن اسـتغلالها لتحسين مستوى معيشة المواطنين، وهو ما يعني أن هذه الحقوق سـيتم تطبيقها وتلبيتها بشـكل تدريجي حسب إمكانات كل دولـة، علـى أن تظل الحكومات ملزمة ببذل الجهد المناسـب لتنفيذ الحد الأدنى من تلك الحقوق والعمل باستمرار لضمان كامل التمتع بها على المدى الطويل.

مـا أن اسـتقرت الحقوق والحريـات آنفة الذكر في الفقه والقضـاء الدوليين، حتى **ظهـرت طائفـة جديـدة مـن الحقـوق والحريات تسـمى بالجيـل الثالث مـن حقوق الإنسـان**. ويعد الطابع المميز لهذه الحقوق أنها – وبخلاف الجيلان الأول والثاني – ليسـت فرديـة وإنما جماعيـة.. بمعنى أن هذه الحقوق ليسـت ممنوحة ولا مسـتحقة للفـرد فحسـب، وإنمـا هـي حقـوق يتمتع بهـا المجتمـع – بـل والجماعة الإنسـانية بأسـرها – ككيانـات جامعـة وحاضنة للبشـر. ورغم أن الفقـه الدولي لم يسـتقر بعد علـى قائمة موحـدة ومحددة لهذه الحقوق، فإنه يمكن الزعـم بأنه من ضمن الحقوق التـي تنضوي تحت لواء هذا الجيل الحديث حقـوق معينة كالحق في التنمية، والحق فـي البيئـة النظيفة، والحق في السـلام. وتفتقد معظم هذه الحقـوق لتعريفات محددة لماهيتها ونطاقها، كما لم تبرم اتفاقيات دولية ولم تنشأ منظمات ولجان دولية لمتابعة تنفيذ هذه الحقوق، وإن كانت هناك جهود مبذولة من قبل بعض المؤسسـات الدولية لتعريف وتوضيح طبيعة هذه الحقوق ومضمونها.

وقد حرص المجتمع الدولي طوال القرن العشرين – وخصوصا في نصفه الثاني – علـى صك معاهدات واتفاقيات دولية لتقنين هـذه الحقوق والحريات وتحويلها إلى

التزامـات قانونيـة دوليـة ملقاة علـى عاتق الـدول والحكومـات. وجاء ميثـاق الأمم المتحـدة – والـذي يعد الوثيقـة القانونية الأهم على المسـتوى العالمي – في صدارة الصكوك القانونية الدولية التي تضمنت ضرورة صون الحقوق والحريات، حيث نص في الفقرة الثالثة من مادته الأولى على اعتبار «تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعًا والتشجيع على ذلك» من المقاصد الرئيسة للمنظمة الدولية. وتبع ذلك صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسـان في ١٠ ديسـمبر ١٩٤٨، والذي يحتوي على ٣٠ مادة تعد بمثابة الحد الأدنى من الحقوق والحريات المستحقة للبشر أجمعين.. ثم صدر في عام ١٩٦٦ عهدان دوليان، الأول للحقوق المدنية والسياسية، والثاني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتوضيح وتفصيل ماهية ومضمون هاتين الطائفتين من الحقوق والحريات الأساسية، ولتحويلها من مبادئ وقيم مجردة إلى التزامات قانونية محددة. ويكوّن كل من الإعلان العالمي والعهدين الدوليين معًا ما يسـمى بالشرعة الدولية لحقوق الإنسـان (International Bill of Rights)، وذلك تعبيرًا عن كون هذه الوثائق الثلاثة سويًّا تشكل منظومة متكاملة من الحقوق والحريات التي تمس مختلف مناحي الحياة في المجتمعات، وتضمن للأفراد كرامتهم الإنسانية بمفهومها الشامل.

ونعـود من هـذا العرض المختصر لمسـيرة تطور مفهوم حقوق الإنسـان لما بدأنا بـه حديثنا، حيث قلنا إن حقوق الإنسـان ما هي إلا مجموعـة من المبادئ والقيم التي تهدف لصون كرامة الإنسان وإعلائها بكل ما تنطوي عليه الكرامة من معان.. فحقوق الإنسان تمس كل أوجه حياة المواطنين، وتسعى لحمايتهم من بطش الدولة، وتضمن لهـم الحد الأدنى من العيش الكريم، وتعمل على تطوير وتنمية المجتمع عامة كإطار ووعاء يحيا فيه الإنسان.

٢- الديمقراطية وحقوق الإنسان

كان مـا سـبق تقديمًا نظريًّا لمفهوم وفكرة حقوق الإنسـان، ولكـن ماذا عن تطبيق هذا المفهوم على أرض الواقع؟ وما الدور الذي تؤديه قيم ومبادئ حقوق الإنسان في

المجتمعات الديمقراطية؟ وكيف ستساهم هذه الأفكار في بناء الجمهورية الثانية في مصر التي نطمح لها؟ سبق وقلنا إن الديمقراطية في جوهرها هي آلية لتمكين الشعب من ممارسة حقه في تقرير مصيره، وأن هذا يستلزم مشاركة الشعب في إدارة شئون المجتمع، وأن تتاح للأمة فرصة اختيار حُكامها ومحاسبتهم إن أخفقوا في تحقيق آمال وطموحات المجتمع. من هنا، يصبح لحقوق الإنسان دور رئيس في تنظيم الحياة السياسية في المجتمعات الديمقراطية، وهو الدور الذي ينقسم إلى شقين.

الشق الأول للدور الذي تضطلع به مبادئ حقوق الإنسان يتمثل في كون هذه القواعد توفر أسس العملية الديمقراطية.. بمعنى أن حقوق الإنسان تثبت حق المواطنين في المشاركة في هذه العملية، وتمنحهم الأدوات والوسائل التي يستطيعون من خلالها أن يمارسوا حق تقرير مصيرهم. وكما قلنا في حديثنا حول الجانب الموضوعي للديمقراطية، يأتي في مقدمة تلك الحقوق التي تضبط الديمقراطية وتضع حدودًا لها مبدأ المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أي أساس، فالديمقراطية التي تفرق بين أبناء الأمة الواحدة تعد ضربًا من ضروب الاستبداد. كما لا غنى في المجتمعات الديمقراطية عن تمتع المواطنين والتيارات السياسية كافة بحريتي الرأي والتعبير، لما تمثلهما من أدوات حيوية للانخراط في العمل العام والنشاط السياسي. ويأتي الحق في التجمع وإنشاء الجمعيات كذلك ضمن الحريات اللازمة لاستتباب الحكم الديمقراطي، لكون هذه الكيانات – ومن أمثلتها الأحزاب السياسية – عنصرًا أساسيًّا للمشاركة الشعبية في الحياة العامة. وبجانب هذه الحريات – والتي تندرج ضمن الجيل الأول لحقوق الإنسان – لا يجب أن نتغافل عن الدور المحوري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم الديمقراطية، ذلك لأنه لا يمكن ممارسة الحقوق المدنية والسياسية والتمتع بها كاملة إذا لم يقترن ذلك بتمتع المواطنين بكامل حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فبدون تمكين المواطنين اقتصاديًّا، وتأهيلهم تعليميًّا وثقافيًّا، ومن دون توفير احتياجاتهم الأساسية من ملبس ومسكن وخدمات صحية واجتماعية، كيف نتصور أن تتمكن أمة من إدارة شئونها؟!

ويوصلنا هذا إلى الجانب الثاني للدور الذي تقوم به مبادئ حقوق الإنسان في العملية الديمقراطية، والذي يتلخص في أنها تضع الحدود التي لا يجوز للديمقراطية أن تتجاوزها، والإطار العام المنظم للتنافس بين التيارات السياسية الطامحة للوصول لسدة الحكم. فالديمقراطية ليست مرادفة للحرية المطلقة، والسلطة المنتخبة ديمقراطيًّا ليست مطلقة اليد لتفعل ما تشاء بالعباد والبلاد، وإنما تلتزم هذه السلطة بعدم تخطي حدود الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، ويحظر عليها أن تؤتي أي فعل يعد بمثابة افتئات على هذه الحقوق الأساسية للمواطنين. ومن هنا، تعد حقوق الإنسان بمثابة ضمانة أساسية لا غنى عنها ضد أن يولد حكم شمولي استبدادي من رحم الديمقراطية، وأن تفرز العملية السياسية سلطة حاكمة تنقلب – بأي ذريعة كانت كالقومية أو الوطنية أو العقيدة – على الديمقراطية التي أوصلتها إلى سدة الحكم.

وتتطلب حماية وصون تلك الحقوق والحريات الأساسية في الجمهورية الثانية في مصر أن يتخذ المجتمع عدة خطوات وإجراءات في أكثر من اتجاه. ويعد وضع إطار دستوري يصون الحقوق والحريات بمثابة اللبنة الأولى لبناء درع يحمي المواطنين من بطش السلطة، وذلك لكون الدستور هو الوثيقة القانونية الأسمى في البلاد، وفي الحالة المصرية، والتي نناقشها مطولًا في الفصل الرابع، فإننا نقترح أن يتعامل المشرع الدستوري مع الباب الذي سيتضمنه دستور الجمهورية الثانية بوصفه «شرعة مصرية لحقوق الإنسان» Egyptian Bill of Rights تحاكي وتعكس المبادئ التي استقر المجتمع الدولي على اعتبارها بمثابة حقوق وحريات أساسية مستحقة للإنسانية جمعاء.

ولكن يخطئ من يتصور أن المصريين سيحظون بكامل حقوقهم وسينعمون بكل حرياتهم بمجرد النص عليها في دستور الجمهورية الثانية. فنحن نزعم أن دستور ١٩٧١، وهو آخر دساتير الجمهورية الأولى، تضمن في بابه الثالث مجموعة معقولة

ومقبولـة مـن الحقـوق والحريـات، وأنـه كان – خصوصـا إذا ما قورن بما سـبقه من دسـاتير مصريـة – يعد دسـتورًا تقدميا ومتطـورًا في مجال حقوق الإنسـان، فقد نص على احترام أغلب الحقوق والحريات الرئيسة، وحظر الافتئات عليها من قبل الدولة، وأعلى – إلـى حد ما – قيمة سـيادة القانون. إلا أن إحـدى أخطر الظواهر التي أعاقت اسـتمتاع المصرييـن بحقوقهـم وحرياتهم المكفولـة بموجب دسـتورهم تمثلت في صدور قوانين من السـلطة التشـريعية – التي أضعفتها السلطة التنفيذية وهيمنت عليها – تفـرغ المبادئ الدسـتورية مـن مضمونها، وتحولها إلى شـعارات جوفاء، وتقوض كثيـرًا مـن الحقـوق التـي ورد ذكرها فـي الدسـتور. ومثال ذلـك،[1] نصـوص قانون العقوبات المصري التي تحظر التعذيب، وقانون مباشـرة الحقوق السياسـية، وقانون الأحزاب السياسـية، والقوانين المنظمة لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وهي كلهـا تشـريعات جـاءت مقيدة – بـل ومقوضـة – للحقـوق والحريات التـي أوردها الدستور. ومن هنا، سيقع على عاتق المشرع العادي أن يُنقي البنيان القانوني المصري مـن تلك النصوص والأحكام التي أفقدت دسـتور الجمهوريـة الأولى الكثير من أثره وقوته وسلطانه.

وحتـى لـو أعيـد النظر فـي تلـك القوانين وأصلـح ما بها مـن عوار، سـيبقى على الجمهوريـة الثانية أن تتغلب على عقبة كبيرة أعاقـت الإنفاذ والتطبيق الكاملين لكافة الحقوق والحريات الأساسـية فـي عهد الجمهورية الأولى، والممثلة في ممارسـات بعـض الأجهـزة الحكوميـة، ولاسـيما الأمنيـة منهـا، التـي تخالف صريـح نصوص وروح أحـكام الدسـتور والقانـون التـي تكفل حقـوق المواطنين، مـن دون أن يكون لتلـك الممارسـات أي أسـاس فـي القانون. ولنـا في الإطـار القانونـي المنظم لعمل المنظمات الأهلية في مصر مثال على هذه الظاهرة،[2] فقد كفل الدسـتور حق تكوين الجمعيـات الأهلية، وأحال إلى القانون لإصـدار القواعد التفصيلية التي تحكم عمل

(١) نناقش هذه الأمثلة تفصيلًا في الفصل الرابع.

(٢) راجع القسم الخاص بحقوق الإنسان في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

هـذه المنظمات والكيانات التي لا غنى عنهـا في المجتمعات الديمقراطية. وبالفعل، صـدرت عشـرات التشـريعات على مدار القـرن العشـرين لتنظيم العمـل الأهلي في مصـر، وكان آخرهـا القانون رقم ٨٤ لسـنة ٢٠٠٢. ورغم ما اعترى هـذا القانون من عيـوب، فـإن المعـوق الرئيـس الذي حـال دون اضطـلاع المنظمات غيـر الحكومية بالـدور المنـوط بها لم يكن مرجعـه أحكام القانون، وإنما تمثل في ممارسـات بعض الأجهزة الأمنية – كجهاز مباحث أمن الدولة المنحل – التي تدخلت بشـكل تعسـفي فـي نشـاط في المنظمـات، وضيقـت الخنـاق عليها، مـن دون أن يكـون لذلك أدنى سـند قانوني. ويكشـف لنا هذا المثال عن أن الأطر الدسـتورية والتشريعية التي تعلي وتحترم الحقوق والحريات الأساسـية لا تكفي بمفردها لصون تلك القيم والمبادئ، وأن الأمر يحتاج لإجراءات وخطوات تتجاوز حدود الدسـتور والقانون وتمتد لتغيير أسـاليب عمـل كثير من الأجهزة الحكوميـة، وثقافة العاملين بهـا، وإخضاعها للرقابة القضائية التي تضمن التزام تلك الأجهزة بنص وروح القانون.

ولا تقتصـر الرقابة علـى أداء الأجهزة الحكومية على الجانب القضائي، وإنما يقع علـى عاتق المجتمع المدني نفسـه والإعـلام عبء متابعة وتقييـم أداء هذه الأجهزة، وانتقـاد ما يسـتحق النقد واقتراح الخطوات اللازمة للارتقـاء بأداء هذه الجهات. كما يتعيـن أن يطـور المجلس القومي لحقوق الإنسـان من أدائه ليتحول إلـى قاطرة تقود مسـيرة تعزيز وترسـيخ قيم حقوق الإنسـان في المجتمع، ولكي يتعـدى دوره حدود إصدار التقارير السـنوية حول حالة حقوق الإنسـان في البلاد، وتلقي الشـكاوى التي تحـال بعدئـذ إلـى الجهات الحكوميـة المعنيـة، وهو ما قـد يتطلب مراجعـة القانون المنشـئ للمجلس بغـرض تعضيد صلاحياته، للحد من التدخـل الحكومي في عمله وفـي اختيـار أعضائـه، ولتمكينـه مـن أداء دور أكثـر تأثيرًا فـي عملية إعـداد القوانين والتشـريعات التي تمس الحقوق والحريات الأساسـية للمواطنين، ولمنحه سلطات أوسع في متابعة ما تتخذه الحكومة من إجراءات لتنفيذ توصياته ومقترحاته.[1]

(١) انظر: عمرو حمزاوي: المجلس القومي لحقوق الإنسان، جريدة الشروق ٢٥ إبريل ٢٠١١.

(و) المبحث الرابع: العلاقة التكاملية بين الركائز الثلاث للجمهورية الثانية

استعرضنا فيما تقدم الدعائم الثلاث التي نرى أنه ينبغي أن تنبني عليها الجمهورية الثانية في مصر، ألا وهي الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان. كما شرحنا ماهية ومضمون هذه المفاهيم الثلاثة، وحددنا الجوانب والعناصر والمبادئ المكونة لها، وتناولنا أهم التحديات الدستورية والتشريعية والسياسية والثقافية التي يتعين على الأمة المصرية أن تتغلب عليها في سبيل إقامة جمهورية ثانية تلبي طموحات وآمال الشعب المصري العظيم الذي ثار على نظام استبد بالبلاد واستباح كرامة العباد.

وبطبيعة الحال، لسنا الوحيدين من بين المهمومين بمستقبل وطننا الغالي مصر الذين فطنوا إلى أهمية إصلاح حال المجتمع المصري لجعله أكثر ديمقراطية، أو لتعزيز وإعلاء سيادة القانون، أو لحماية وصون الحقوق والحريات الأساسية. فقد قدَّر كثيرون أن الغاية التي قامت من أجلها ثورة ٢٥ يناير هي إقامة الديمقراطية في بلاد عاشت لعقود تحت وطأة حكم سلطوي،[١] ورأى آخرون أن أهداف ثورة الشعب المصري لن تتحقق إلا عن طريق إقامة «دولة قانون» تختفي منها المحسوبية والفساد ويكون الكل فيها سواسية أمام القانون،[٢] فيما شددت طائفة أخرى من المفكرين على الدور المحوري الذي يجب أن تضطلع به قيم ومبادئ حقوق الإنسان في مستقبل مصر بوصفها الضمانة الرئيسية لصون كرامة المصريين،[٣] وطالب البعض الآخر بالالتفات إلى محدودي الدخل ووضعهم على رأس أولويات المجتمع

---

(١) عبد الله الصبيحي: إقامة دولة مدنية ديمقراطية برلمانية هدفنا في المستقبل، جريدة الأهرام المسائي ٩ إبريل ٢٠١١؛ د. حلمي عبد القاعود: الدولة الديمقراطية، موقع الإخوان أون لاين ٥ مايو ٢٠١١.

(٢) انظر: عمرو حمزاوي: انتصارًا لدولة القانون، جريدة الشروق ١٣ إبريل ٢٠١١؛ طارق السنوطي: نبيل العربي: مصر حريصة على تحقيق دولة يحكمها القانون، جريدة الأهرام ٢٠ إبريل ٢٠١١؛ رأي الأهرام: دولة القانون ومكافحة الفساد، ٣ مايو ٢٠١١.

(٣) دينا قابيل: ثورة ٢٥ يناير ... ثورة حقوق الإنسان في مصر، جريدة الشروق ١٢ إبريل ٢٠١١.

والاهتمام بهم والعمل على سد الفجوة بين أغنياء مصر وفقرائها والسعي لأن تسود العدالة الاجتماعية في البلاد.[1]

من جانبنا، فنحن نتفق مع هذه الرؤى، ونرى صواب منطقها، إلا أننا نميل إلى القول بأن تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير والارتقاء بالمجتمع المصري يتطلب التقاء المقومات والعناصر الثلاثة التي تناولناها على مدار هذا الفصل، ألا وهي الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان. فأي من هذه الركائز الثلاث لا يكفي بمفرده لتحقيق الآمال التي يرنو إليها المصريون وثاروا من أجلها، وإنما يتعين أن تتأسس الجمهورية الثانية على هذه الدعائم كلها، والتي تربط بينها علاقة تكاملية تجعل من تحقيق غاية أي منها مرهونًا بتوافر الركيزتين الأخريين. فالديمقراطية دون سيادة قانون تضبط إيقاعها وحقوق للإنسان تقي من شططها يمكن أن تفرز حكمًا ديكتاتوريا باطشًا، وسيادة القانون دون ديمقراطية تراقب تطبيقها وحقوق إنسان تضمن عدالتها قد تتحور لتصبح أداة للظلم والقهر، وحقوق الإنسان دون سيادة للقانون وديمقراطية في الحكم ستتحول إلى شعارات جوفاء ومبادئ صماء لا وقع لها ولا أثر على حياة المواطنين.

وتؤكد لنا تجارب الشعوب والأمم الأخرى هذه الحقائق. ففي ألمانيا تأسست في أعقاب الحرب العالمية الأولى جمهورية الفايمار التي أخذت شكل الجمهورية البرلمانية على النسق البريطاني بدلًا من الإمبراطورية الألمانية التي خسرت الحرب.[2] وكان من المفترض أن هذه الجمهورية، والتي تميز دستورها بديمقراطيته وتمكينه للأحزاب والتيارات السياسية المختلفة للتنافس على الوصول للسلطة، ستفتح باب السلام والرخاء للأمة الألمانية، وستتيح لها التغلب على العوار الذي شاب الحكم الديكتاتوري للأباطرة الذي أودى بألمانيا إلى أتون حرب جلبت الخراب والدمار

(١) دينا صلاح الدين: تدوينة الفقراء أولًا تكتسح الفيس بوك، جريدة الوفد ١٨ يونيو ٢٠١١؛ هبة عبد الستار: كلنا خالد سعيد: ترفع شعار «الفقراء أولًا»، جريدة الأهرام ٢١ يونيو ٢٠١١.

(٢) اختير اسم جمهورية «فايمار» لهذه الدولة نسبة للمدينة التي انعقدت فيها الجمعية التأسيسية التي تبنت دستورها.

على أوروبا بأسرها. وللأسف لم تصل الديمقراطية بألمانيا إلى بر الأمان، وإنما اتسم الحكم في جمهورية الفايمار بانعدام الاستقرار، وتكررت الاضطرابات والتظاهرات التي عصفت بالبلاد وهددت تماسكها، وانهار الاقتصاد وارتفعت معدلات التضخم وشاعت البطالة، وعانى الشعب من وطأة العقوبات المفروضة على بلدهم من قبل الحلفاء المنتصرين في الحرب.

وتضافرت هذه العوامل – وغيرها من الظروف – لتمهد الطريق أمام الحزب النازي ليحقق خلال سنوات قليلة نجاحات كبيرة في الانتخابات مكنته من اعتلاء السلطة، فقد فاز الحزب بـ ٦ , ٢٪ من مقاعد البرلمان في انتخابات ١٩٢٨، ثم زادت هذه النسبة إلى ٣ , ١٨٪ من مقاعد البرلمان بعد انتخابات ١٩٣٠، إلى أن حصل الحزب في الانتخابات النيابية التي أجريت في ١٩٣٢ على نسبة ٣٨٪ من مقاعد البرلمان ليصل زعيم الحزب النازي أدولف هتلر إلى رئاسة وزراء جمهورية فايمار، وليبدأ مجموعة من الإجراءات التي عُرفت في مجموعها باسم Gleichschaltung (وهي كلمة تعني: التناسق) للاعتداء على الدستور، ولتفكيك النظام الديمقراطي الذي قامت عليه جمهورية فايمار، وللافتئات على حقوق وحريات المواطنين الألمان، ولمنح نفسه وحزبه سلطات مطلقة حولت هتلر إلى ديكتاتور وقائد لواحد من أفظع وأبشع النظم السياسية التي عرفتها البشرية. وبالتالي، أفرزت الديمقراطية في ألمانيا نظامًا أفسد الديمقراطية وانقلب عليها، وحول القانون إلى أداة للطغيان، وارتكب جرائم هزت ضمير الإنسانية، وجلب دمارًا لم يسبق للبشرية أنها شهدته. ورغم أن المؤرخين يعزون وصول هتلر إلى سدة الحكم إلى عوامل متعددة، فإنه لو كان في ألمانيا نظام للحكم لديه المقومات الموضوعية للديمقراطية وليس فقط جوانبها الإجرائية كالانتخابات الدورية لما وصلت الأمور لما آلت إليه. كما أنه لو كانت سيادة القانون تحترم، ولو كان القضاء مستقلا لما تمكن الحزب النازي من «تفصيل» القوانين التي تتلاءم وأيديولوجيته العنصرية والتي أتاحت له إقصاء التيارات الأخرى من المشهد السياسي، ولو كانت حقوق الإنسان مصونة لما ارتكبت الجرائم والفظائع التي شهدتها سنوات الحكم النازي في ألمانيا وفي أوروبا.

ومـن هنـا، فإننا نخلـص إلـى أن الديمقراطية القائمـة على الانتخابـات وصناديق الاقتـراع فحسـب لا تكفـي بمفردهـا لإقامة مجتمـع حر يتمتـع فيه الشـعب بحقوقه ويحظـى بالرخـاء ويتمتع بنهضـة حقيقية مبنية علـى التنوير والتقـدم والحداثة، وإنما يتطلـب الأمـر أن تقترن الديمقراطية بسـيادة القانون التي تمثل درعًـا منيعًا ضد تغول السـلطة الحاكمة وانقلابها علـى الديمقراطية التي أوصلتها إلـى الحكم، وألا يترتب على الحياة السياسـية أي مساس بالحقوق والحريات الأساسـية التي تقي المواطنين من شرور السلطة الديكتاتورية وتمنع تحولها إلى الاستبداد.

أما بالنسـبة لسـيادة القانون، فقد مرت الولايات المتحـدة الأمريكية بتجربة مريرة أثبتت أن القانون يمكن أن يستخدم بشكل ملتو يجعل منه أداة للظلم والقمع. فقد كانت القوانين الأمريكية لسنوات بل ولقرون تشرعن العبودية وتسمح لملاك الأراضي من البيـض، خصوصا فـي الولايات الجنوبية مـن البلاد، أن يمتلكـوا ملايين الأمريكيين من أصول إفريقية للعمل في حقولهم الزراعية. وكان القضاء على الاسـترقاق السبب الأبرز في نشوب الحرب الأهلية الأمريكية بين الولايات الشمالية التي سعت للقضاء علـى هذه الظاهـرة، والولايـات الجنوبية التي رغبت فـي الإبقاء عليهـا لكونها عماد اقتصادهـا. ورغـم فوز الولايات الشـمالية في هذه الحرب، فإن العبودية اسـتبدل بها نظام لا يقل عنها ظلمًا سمي Separate But Equal (منفصل ولكن متساو)، بمعنى أن يتم الفصل بين البيض والسـود في مختلف مناحي الحياة، مع ضمان المسـاواة – من الناحيـة النظريـة – في الخدمات المتاحة لهمـا وفي حقوقهمـا وواجباتهما القانونية. واسـتمر القانـون الأمريكـي على هذا الحـال ودأبـت المحاكم – بما فيهـا المحكمة العليا – في تطبيق وإنفاذ هذا النظام الظالم الذي أضر كثيرًا بالأمريكيين ذوي الأصول الإفريقيـة، وحولهـم إلـى طبقة مسـتضعفة ومهمشـة في المجتمـع. فرغم المسـاواة الاسـمية والرسـمية والقانونية، كانت الخدمات العامة المتوافرة للبيض تتفوق بكثير على تلك المتاحة للسـود، الذي حرموا من تقلد الوظائف العليا في مختلف الهيئات الرسـمية، وانتشـرت العنصرية وجرائم الكراهية في ولايات ومـدن كثيرة، وتعرضوا للاضطهـاد والإهانـة في حياتهم اليومية. وظـل الأمر على حاله إلى أن سـقط واندثر

هذا النظام القبيح في منتصف القرن العشـرين خلال ما عرف بحركة الحقوق المدنية Civil Rights Movement التـي شـهدت اضطرابـات عنيفـة فـي العديـد مـن المدن والولايات الأمريكية بسـبب ثورة السـود علـى العنصرية التي كانـوا يتعرضون إليها، وهو ما أرغم الحكومة والمحاكم الأمريكيتين على مراجعة القوانين التي أرسـت هذا النظـام، ووضع برامج لإعادة تأهيل الأمريكيين ذوي الأصول الإفريقية لتمكينهم من المشاركة بفاعلية وعلى قدم المساواة في الحياة العامة.

وتكشف معاناة السود في أمريكا والعنصرية التي تعرضوا لها لعقود طويلة عن أن القانون ليس بالضرورة ضمانة أكيدة لصون الحريات ولتوفير عيش كريم للمواطنين. فالسـلطة الحاكمـة والنخبة السياسـية والمجتمعية يمكـن أن يوظفوا القانون بشـكل معيب يحوله إلى أداة للاسـتبداد بطائفة فـي المجتمع لصالح طائفة أخرى. كما تثبت التجربة الأمريكية أن وجود محاكم وقضاة مسـتقلين لا يضمن بمفرده صون الحقوق والحريات الأساسية، فقد كانت المحاكم الأمريكية بمختلف درجاتها وبكبار قضاتها تضفي الشـرعية على عنصرية المجتمع وظلمه للمواطنين السـود، وهو ما يعيدنا لما قلنـاه عنـد تناولنا الجانـب الموضوعي لفكـرة ومفهوم سـيادة القانون، حيـن قلنا إن سـيادة القانون ما هي إلا وسـيلة تصل بنا لغاية أسمى وأنبل، ألا وهي العدالة. فالنظام القانوني والقضائي الذي يسـاهم في نشـر واستشـراء الظلم لا يصح أبدًا أن نصفه بأنه نظام يسـود فيه القانون، وإنما هو نظام يفرغ القانون من مضمونه ويسـتخدمه ويوظفه في غير مقصده.

ويظهـر هنـا دور كل مـن الديمقراطيـة وحقوق الإنسـان في ضبط سـيادة القانون وضمـان تطبيقهـا بشـكل قويـم. فالمجتمـع الـذي يتمتـع بالجانبيـن الموضوعـي والإجرائي للديمقراطية، ويسـمح فيه لكل أبناء الأمة الواحدة بأن ينخرطوا في العمل العام والسياسـي على قدم المسـاواة، لن يقبل بحال من الأحـوال بتطبيق نظام يفصل ويفرق بين طوائف وأعراق وشـيع الشـعب الواحد. كما سـيقف النظـام الديمقراطي السـليم حائـلًا دون أن يسـن المشـرع قوانيـن تنتهك الحقـوق والحريات الأساسـية

للمواطنيـن، وتنتقـص مـن مواطنتهم وآدميتهم. أما مبادئ حقوق الإنسـان فسـتكون بمثابـة معيـار تقاس عليه مـدى عدالة النظـام القانوني والقضائي، وتقيّم على أساسـه التشـريعات لضمـان امتثالها لقيـم الإنصاف والحريـة والكرامة الإنسـانية التي تمثل جوهـر الجانـب الموضوعي لسـيادة القانـون. وبذلـك، تكـون الديمقراطية وحقوق الإنسان بمثابة ركيزتين مكملتين لسيادة القانون، وضمانتين لا غنى عنهما في مجتمع يكفل للمواطنين كرامتهم وحريتهم.

وإذا انتقلنا إلى الركيزة الثالثة من دعائم الجمهورية الثانية، وهي حقوق الإنسـان، فسـنجد أنها ترتبـط هي الأخرى بعلاقة تكاملية وعضويـة بالركيزتين الأولى والثانية، فالحقوق والحريات العامة ستظل حبرًا على ورق ومبادئ بلا أثر يذكر على المجتمع إذا غابت الديمقراطية عن الحياة السياسـية وغيبت سـيادة القانون التي تحمي حقوق المواطنيـن وتصـون كرامتهـم. وتعتبـر الحالـة المصريـة مثـالًا على ذلـك، فرغم أن دسـتور ١٩٧١ – وحتى ما سـبقه من دسـاتير الجمهورية الأولى – نـص على العديد من الحقوق والحريات الأساسية، فإن التشريعات التي أصدرتها البرلمانات المصرية على مدار العقود الماضية كان لها أثر سلبي على تمتع المواطنين بحقوقهم التي كفلها الدستور. فقد قيدت بعض القوانين نطاق تطبيق العديد من الحقوق المنصوص عليها في الدستور، وفسرتها بشكل أفرغ أحكام الدستور من مضمونها. كما صدرت قوانين أخرى منحت السـلطة التنفيذية صلاحيات مكنتها من الافتئات على حقوق وحريات المواطنين دون رقيب أو حسـيب، وهو ما أوصل مصر إلى وضع سـبق ووصفناه في أكثـر من مناسـبة بأنه «تطبيـع للاسـتثناء»، وهي الحالـة التي تجلت فـي تطبيق قانون الطوارئ لمعظم سـنوات القرن العشرين من تاريخ مصر، وتجسدت في إنشاء العديد من الهيئات القضائية الاستثنائية التي استخدمها النظام الحاكم في حقب مختلفة للنيل مـن خصومه السياسـيين. ولم تقتصر العقبـات التي حالـت دون أن يتمتع المصريون بكامـل حقوقهـم وحرياتهم على بعض القوانين والتشـريعات المعيبـة، وإنما تخطى ذلـك وتجـاوزه بكثيـر، فكانت بعض الأجهـزة الحكومية – وبخاصـة الأمنية – تقوم

بممارسات تنطوي على مخالفات جسيمة وانتهاكات خطيرة للحقوق والحريات الأساسية المكفولة للمصريين بموجب الدستور والقانون، من دون أن تخضع للمحاسبة أو المساءلة.

ونرجع ذلك الواقع المرير وهذه الحالة المؤسفة التي آل إليها سجل مصر في حقوق الإنسان – ولو جزئيا – إلى ما وصفناه في الفصل الأول من هذا الكتاب بأنه «تجريف السياسة» الذي عانت منه مصر طوال سنوات عمر الجمهورية الأولى. فقد أدى غياب الديمقراطية والتنافس الحر على المسرح السياسي المصري لعقود طويلة إلى اتساع نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان المصري، وهو ما مكن النظام الحاكم من استخراج قوانين وتفصيل تشريعات تناسب سياساته وتلبي احتياجاته وتحقق مراميه المتمثلة في تضييق الخناق على القوى المعارضة له وتقييد الحريات المكفولة للمواطنين بموجب الدستور والقانون. كما أدى تغييب الديمقراطية عن البلاد إلى إضعاف الآليات الرقابية المكلفة بمتابعة نشاط وأداء الأجهزة الحكومية والتأكد من امتثالها لنص وروح القانون، وهو ما نشر ثقافة الإفلات من العقاب والمحاسبة (Impunity) في أروقة بعض هذه الأجهزة وجعل طائفة من العاملين بها يتصورون أنهم بمنأى عن يد القانون وأنهم يتمتعون بحصانة تجعلهم أعصياء على المساءلة.

ومن الأمثلة الأخرى للعلاقة التكاملية التي تربط بين حقوق الإنسان من ناحية والديمقراطية وسيادة القانون من ناحية أخرى فيما يمكن تسميته بـ «نسبية الحقوق والحريات العامة»، وهي عبارة نستخدمها للدلالة على واقع أن حقوق الإنسان ليست حقوقًا مطلقة لا حدود لها، فممارسة أي من الحقوق المكفولة للمواطنين لا يجوز أن تكون من خلال التضحية بغيرها من الحقوق والحريات. هذا فضلًا عن أنه لا يمكن الاعتراف بحرية عامة مطلقة وإنما حرية نسبية يتوقف نطاقها على مدى تعارضها مع متطلبات المجتمع، فيتعين التوفيق بين احتياجات المجتمع وحرية الفرد، والتوفيق كذلك بين الحريات العامة وبين مقتضيات صون النظام العام – أي أن الحرية

المطلقـة مـا هـي إلا وصفة لأن تسـود الفوضى والدمـار في البلاد. ومـن هنا، تصبح الديمقراطيـة آلية لا غنى عنها للتوصل لهذا التوفيق المنشـود بين الحقوق والحريات المكفولـة للمواطنين ومتطلبات المصلحة العامة ومقتضيات الحفاظ على النظام في المجتمع. فعلى سبيل المثال، يتطلب إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وضع خطط تنموية وتصـورات لكيفية إدارة الموارد المتاحة للدولة وللمجتمع ككل لتوفير مسـتوى ملائم من المعيشـة للمواطنيـن. وبطبيعة الحال، سـتكون هناك رؤى وأطروحـات مختلفـة لكيفيـة اسـتغلال وتوظيـف تلك المـوارد المحدودة بحسـب المشـارب الأيديولوجيـة والتوجهـات الفكرية التي يموج بهـا أي مجتمع، ولن يُحل هـذا الاختلاف فـي وجهات النظر إلا عن طريـق عملية سياسـية ديمقراطية يتاح فيها للجميـع التنافـس على قدم المسـاواة لجـذب تأييد ومباركـة الناخبين لمـا يقدمه من برامـج وأفـكار تهدف لتحقيق آمال وطموحات الشـعب. أما سـيادة القانـون، فيمثل دورها في أنها سـتظل الحصن الحصين الذي يلجـأ إليه المواطنون ليقتضوا حقوقهم وليطعنوا في شرعية أي إجراء تتخذه الدولة أو سياسية تتبعها تعد اعتداء على حقوقهم وحرياتهم. أي أن القضاء سيظل الرقيب والحسيب الذي يضمن ألا تشط الديمقراطية عن مسـارها وتفرز سياسـات أو ممارسـات تفتئت على حقوق المواطنين التي كفلها لهم الدستور والقانون.

ونخلـص إذن مما تقدم إلى أن تحقيق أهداف ثورة الشـعب المصري العظيم التي انطلقت شـرارتها الأولى يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ يحتاج لتأسـيس جمهورية مصرية ثانية تقـوم علـى ركائز ثلاث، هـي: الديمقراطية السـليمة، وإعلاء سـيادة القانون، وصون الحقوق والحريات الأساسـية. وهي ركائـز ترتبط فيما بينها بعلاقة تكاملية وعضوية، بحيـث سـيعجز كل منهـا عن تأديـة مهمتـه ورسـالته دون الآخـر. فالديمقراطية التي تغيب عنها سـيادة القانون وتفتقر لاحترام حقوق الإنسـان قد تنقلـب إلى ديكتاتورية تبطش بالعباد. وسيادة القانون في ظل حكم شمولي واستبدادي لا تداول فيه للسلطة سـتتحول إلـى أداة لإضفـاء الشـرعية علـى الظلـم والقهر ووسـيلة لسـلب الحقوق

والحريات الأساسية للمواطنين. أما حقوق الإنسان فستبقى مبادئ نظرية وقيما لا أثر لها إلا إذا قام في البلاد نظام ديمقراطي سليم وساد القانون وطبق في مواجهة الحاكم والمحكوم على حد سواء.

(ز) المبحث الخامس: الدستور والجمهورية الثانية

شهدت الأسابيع والأشهر التالية على نجاح ثورة ٢٥ يناير في إسقاط نظام الحكم اهتمامًا شعبيا غير مسبوق بدستور جمهورية مصر العربية، واستحوذ فقهاء القانون الدستوري على قسم عريض من النقاش العام، وتعددت الآراء والأطروحات حول تعريف وتكييف الحالة الدستورية التي خلفتها الثورة، وتنوعت الأفكار والتصورات بشأن المستقبل الدستوري للبلاد. ولم يكن هذا الاهتمام الذي حظيت به القضايا الدستورية مستغربًا، فقد كان من الطبيعي أن تطالب جماهير الشعب بمراجعة الإطار الدستوري الحاكم في مصر بهدف تأسيس نظام جديد للحكم يفتح المجال لتحقيق أهداف ثورتها.

ومر النقاش العام المرتبط بالدستور المصري بعدة محطات مهمة خلال الفترة الانتقالية التي امتدت منذ تخلي الرئيس السابق حسني مبارك عن منصبه في ١١ فبراير ٢٠١١ إلى أن أجريت الانتخابات البرلمانية في خريف نفس السنة.[١] ومن أبرز تلك المحطات، النقاش الذي دار حول ما إذا كان الدستور «الدائم» لجمهورية مصر العربية الصادر في ١٩٧١ قد سقط بفعل ثورة الشعب، والتساؤلات التي طرحت عما إذا كان يجوز تعديل دستور سقط بسقوط نظام الحكم، والجدل المحتدم الذي شهدته البلاد حول التعديلات الدستورية المحدودة التي أجريت للدستور واستفتي الشعب بشأنها في ١٩ مارس ٢٠١١، والذي تبعه ظهور آراء تشكك في شرعية هذا الاستفتاء وفي نتائجه، والانتقادات التي وجهها بعض المعلقين والمراقبين السياسيين للإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١.

(١) نناقش هذه المسائل كافة بالتفصيل في الفصل الرابع من هذا المؤلف.

ثـم شـهد المجتمع المصري اسـتقطابًا حادا بين القـوى والتيـارات المطالبة بالاتفاق على مبادئ سـماها البعض «فوق دسـتورية» لتحكم عملية وضع الدسـتور المصري الجديـد وبين أطراف أخرى تحفظت على هذا الطرح وأصرت على عدم التدخل في عمل الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد الدستور.

وبغـض النظر عن هذه النقاشـات والجدليات التي اسـتنفدت وقتًا وجهدًا كبيرين من المجتمـع، فإن **الثابت أن الأمة المصرية بمختلف طوائفها وتياراتها أجمعت على ضرورة طي صفحة دسـتور ١٩٧١ وإعداد دستور جديد يؤسس لجمهورية ثانية تلبي آمال وطموحات المصريين.**

وهنـا تجدر الإشـارة إلى أن هـذا الكتاب لم يصمم لطلبة كليـات الحقوق ولا هو إسـهام فقهـي فـي مجـال القانـون الدسـتوري، وإنما – كمـا قلنا من قبـل – هو عمل تثقيفـي في المقام الأول ويهدف لتعريف المواطـن المصري بمجموعة من المفاهيم الأساسـية التي لا غنى عنها في لحظة المخاض التاريخية التي تمر بها الأمة المصرية فـي أعقاب ثـورة ٢٥ يناير. لذا، لن نخـوض هنا في التعريفـات والنظريات المختلفة التي طرحها أسـاتذة القانون الدسـتوري من مختلف الأنظمـة القانونية الموجودة في أنحـاء المعمـورة، وإنما سنسـعى لتعريف المواطـن العادي بالدسـتور والغرض منه والدور الذي يضطلع به في الجولة بشكل سهل ومبسط.

ويمكـن القـول إن **الدسـتور هو وثيقـة تحتوي علـى مجموعة من المبـادئ العامة المجردة التي تضع الأسـس الحاكمة للحياة في بلد ما.** فهو يعرِّف طبيعة نظام الحكم القائم في البلاد، ويؤسـس للسـلطات الثلاث التي تقوم عليها الدولة، وهي السلطات التنفيذيـة والتشـريعية والقضائية، ويحدد مهـام وصلاحيات كل منها، ويحدد شـكل العلاقة التي تربط بينها. كما تشتمل الدساتير على الحقوق والحريات العامة المستحقة للمواطنين، والتي تشكل في مجموعها درعًا يقي الشعب من بطش السلطة وطغيانها. ومن هنا، يمكننا تشبيه الدستور بالعقد المبرم بين المجتمع بأفراده وجماعاته وأطيافه المختلفة لتحديد آليات وأدوات إدارة هذا المجتمع وتسيير شئونه.

وتجـدر الإشـارة إلى أنـه، وبعكس ما يتصـوره كثيرون، فإن الدسـتور لا يخاطب الدولـة فحسـب، ولا يقتصـر نطـاق إلزاميته علـى الأجهزة الرسـمية، وإنمـا هو عقد يلزم ويخاطب الأمة بأسـرها. فالدسـاتير لا تهدف لمجرد تنظيـم العلاقة بين الحاكم والمحكـوم، وإنمـا لوضـع أسـس حاكمـة لمختلـف أشـكال العلاقـات القائمة في المجتمـع. فعلـى سـبيل المثـال، لا يتوقف أثر أحـكام الدسـتور المتعلقـة بالحقوق والحريـات العامـة علـى إلزام الدولـة بصون واحترام هـذه الحقوق، وإنمـا يمتد إلى المخاطبين بأحكامه، وبالتالي، يمكننا أن نشبه الدستور بالرسم الهندسي الذي يعكف مصمم أي بناء معماري على رسمه قبل المضي في عملية البناء، وتشبيه الدستور بأنه عنوان للدولة، وبالتالي يمكن تعريف الدسـتور بأنه هو الذي يضع الأسـس التي يقوم عليهـا القانون في كل فروعه، وتخضع له جميـع قواعده القانونية بحكم وحدة النظام القانوني الذي يعلوه الدستور. وبهذه العلاقة العضوية بين الدستور والقانون، وتدرج القواعد القانونية من حيث المرتبة، يتخذ منها الدسـتور موضعه الأسـمى. إلا أن هذا الموضـع المتميز للدسـتور لا ينفي أن المبادئ والقيم التـي يحميها لها جذورها التي تسـبق وجـوده والتي تتفاعل فـي ضمير الأمـة، وتعكس إرثها التاريخـي والحضاري والثقافي، وتعبر عن واقعها السياسي وتطلعات أبنائها.

الفصل الثالث

التطور السياسي والدستوري في مصر

يتعين قبل أن تشـرع الأمة المصرية في صياغة مستقبلها السياسي والاجتماعي من خلال صياغة دستور جديد للبلاد أن نتعرف – ولو باختصار – على تاريخها الدستوري ومراحل تطور النظام السياسي في مصر الحديثة. لذا، نسعى في هذا الفصل التمهيدي لإطلاع القارئ الكريم على نبذة لتطور الدساتير المصرية والحياة السياسية منذ اعتلى محمد علي باشا سدة الحكم في مصر يوم ١٧ مايو ١٨٠٥ إلى يومنا هذا.

وتجدر بنا الإشـارة إلى أن هذا الكتاب ليس عملا في التاريخ السياسي ولا يطمح لسـرد الوقائع والأحداث السياسية التي شهدها تاريخ مصر الحديث، فهذا أمر يتولاه المؤرخـون، ونحن لسـنا منهـم. وإنما يسـعى هذا الفصل لاسـتعراض تطـور الأطر الدستورية التي أقيمت في البلاد على مدار القرنين الماضيين، وأهم الأحداث السياسية محليا وإقليميا التي أثرت في مسار الحياة السياسية في البلاد. وبذلك نطمح لأن نوفر للقارئ خلفية مبسـطة ومختصرة حول الظروف التاريخية التي سـبقت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بمـا يمكّـن القـارئ والمواطن المصـري المهتم بالشـأن العام من المشـاركة في صياغة مسـتقبل البلاد على أسـاس مـن المعرفة والإدراك بالأحـداث والخبرات التاريخية لمصر. وينبع هذا من أننا مؤمنون بصدق مقولة الفيلسـوف الأسباني جورج سانتايانا بأن من لا يتعلمون من أخطاء التاريخ محكوم عليهم بالوقوع فيها مجددًا.

وبصفـة عامـة تتمتـع مصر بتاريخ دسـتوري طويل يوفـر مادة علمية تكفـي لكتابة مجلـدات مـن الدراسـات حول مضمون هـذه الدسـاتير بإيجابياتهـا وعيوبها. ولكن نظـرًا لكون الغرض من هذا الكتاب هو توفيـر خلفية تاريخية مختصرة للقارئ وإبراز أهم الدروس المسـتفادة التي يمكن أن نسـتلهمها من الخبرات التاريخية لمصر، فإننا سـنركز في هـذا الفصل على ثلاثة محاور، وهـي: **أولا: الدسـاتير المصرية في الفترة التـي عُرفـت بالحقبـة الليبرالية**، وذلـك للتعرف على أهـم ملامحها والأسـباب التي نرى أنها تسـببت في إخفاق هذه الدسـاتير في خلق بيئة مواتية لإقامة حياة ديمقراطية سليمة ومتكاملة. **ثانيًا: دساتير الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١**، حيث سنستعرض بإيجاز مقومات النظم الدسـتورية التي أقيمت خلال تلك السـنوات.. **ثالثًا**: كما **سـنُبرز أهم العناصر التي وردت في مشروع دستور ١٩٥٤** الذي لم يتم العمل به، وذلك لما عُرف عنـه من نزعة ليبرالية قوية، كما سـنتطرق للظروف السياسـية التـي أدت لتجاهل هذا المشـروع الدسـتوري وأدت إلى الإعلان عن دسـتور ١٩٥٦. وختامًا يستعرض هذا الفصل العناصر الرئيسـة للدساتير والوثائق الدسـتورية التي شهدتها الحقبة الناصرية والتي انتهت بصدور دستور جمهورية مصر العربية الدائم لعام ١٩٧١.

(أ) المبحث الأول: الدساتير المصرية قبل عام ١٩٢٣

١- نظام الحكم قبل ١٨٦٦

يجمع المؤرخون على أن الحملة الفرنسـة على مصر والتي حطت على شـواطئها في الثاني من يوليو ١٧٩٨ آذنت بفتح فصل جديد في تاريخ مصر المديد، وأن ما تركته من أثر في الأمة المصرية وما أفضت إليه من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، وفي مقدمتها تولي محمد علي باشا حكم مصر في عام ١٨٠٥، ساهم في وضع أسس الدولة المصرية الحديثة. ومن هنا، فإننا سنتناول في هذا القسم تطور الحياة السياسية والأطر الدسـتورية التي سـادت في مصر ابتداءً من الحملة الفرنسـية وانتهاءً بإصدار دستور ١٩٢٣، وذلك مرورًا بعهد والي مصر محمد علي ومن خلفه من ولاة وحكّام.

أتى نابليون إلى مصر – التي وصفها بأنها أهم بلد في الدنيا[1] – طمعًا في السيطرة على موقعها الإستراتيجي الفريد والذي يمثل معبرًا بين شرقي المعمورة وغربيها، وتطلعًا لتضييق الخناق على بريطانيا العظمى التي كانت غريمته الرئيسة في صراعه من أجل الهيمنة على مقدرات القارة الأوروبية.[2] وشأنه في ذلك شأن أي احتلال أجنبي، فطن نابليون إلى صعوبة حكم بلد محتل بقوة السلاح فحسب، وأدرك أنه يحتاج إلى تعاون طوائف من أهل مصر لإدارة شئون البلاد، فأسس الفرنسيون مجموعة من الهيئات والمجالس للإشراف على حكم البلاد بمشاركة أعيان ومشايخ المدن والقرى المصرية، وذلك لاسترضائهم من ناحية ولخلق مصلحة لهم في بقاء المحتل الفرنسي وللحفاظ على الاستقرار في أنحاء القطر المصري من ناحية أخرى. ومن أهم هذه المؤسسات التي قامت في ظل الاحتلال الفرنسي ما كان يعرف بالدواوين والتي تكونت من عدة أعضاء من المشايخ والأعيان والعلماء، والتي كانت تقدم المشورة والنصح للحاكم العسكري الفرنسي. ثم تأسس في سبتمبر ١٧٩٨ ديوان عام بعضوية ١٨٠ من أعيان القاهرة ومختلف المديريات بالإضافة لكبار التجار والعلماء.

استمر حكم مصر على هذا النحو إلى أن هُزمت الجيوش الفرنسية على يد البحرية الملكية البريطانية وجيوشها البرية التي عقدت العزم على منع فرنسا من السيطرة على الموقع الجغرافي المتميز لمصر والذي يتيح لها تهديد درة التاج البريطاني في الهند. وبعد سلسلة من الهزائم العسكرية، انتهى الوجود الفرنسي في مصر بانسحاب الجنرال مينو قائد القوات الفرنسية في مصر من الإسكندرية في أواخر أغسطس ١٨٠١.

---

(١) محمد حسنين هيكل، المفاوضات السرية بين العرب وإسرائيل ١٩ (١٩٩٧)

(٢) انظر المراجع الآتية حول الحملة الفرنسية على مصر:

Paul Strathern, Napoleon in Egypt (2009); Juan Cole, Napoleon's Egypt: Invading the Middle East (2008); J. Christopher Herold, Bonaparte in Egypt (2009); Charles Esdaile, Napoleon's Wars: An International History 1803-1815 (2009); David Chandler, On the Napoleonic Wars: Collected Essays (2006); Stuart Semmel, Napoleon and the British (2004).

وبانسحاب القوات الفرنسية، عادت مصر إلى الولاية والسيادة العثمانية، فعُينت سلسلة من الولاة العثمانيين على مدار السنوات القليلة اللاحقة على انتهاء الحملة الفرنسية،[1] إلا أن هؤلاء الولاة فشلوا في فرض نفوذهم واستعادة الاستقرار في مصر بسبب تنافس طوائف وقوى، منها الأجنبي ومنها من كان مصريا، على بسط هيمنتها على البلاد.. فسعى أمراء المماليك لاستعادة المكانة التي كانوا يحتلونها قبل الحملة الفرنسية، وعملت الإمبراطورية العثمانية على الانفراد بحكم مصر من دون الحاجة لاقتسام السلطة مع أي طرف آخر، وخططت قوى أجنبية – كبريطانيا – لتأمين مصالحها الجيوإستراتيجية في منطقة شرقي البحر الأبيض المتوسط من خلال دعم حلفاء لها على المسرح المصري، فيما راود بعض القوى الشعبية المصرية حلم تحقيق قدر من الاستقلال لمصر والابتعاد بها عن نفوذ المماليك بفسادهم وبطشهم وهيمنة القوى الأوروبية بحلفائها وجيوشها. وبالفعل توحدت قوى الحركة الشعبية التي تصدت للحملة الفرنسية وتحالفت مع محمد علي، ذلك الضابط الألباني الأصل الذي قاد إحدى فرق الجيش العثماني في مصر، وقاموا معًا بمحاصرة مقر الوالي المعين من قبل السلطان العثماني وأرغموه على تنحيته وتنصيب محمد علي واليًا على مصر.

والمدهش في هذا المشهد التاريخي الفريد أنه يقارب في بعض ملامحه ما حدث خلال ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.. فقد انتصرت الإرادة الشعبية المصرية الرافضة لعودة شكل ونمط الحكم الذي كان قائمًا قبل الحملة الفرنسية وفرضت – بتحالفها مع الجيش – على السلطان العثماني تعيين حاكم جديد اختارته بإرادتها الحرة. والملاحظ أن القوى الشعبية المصرية لم تبايع محمد علي باشا واليًا على مصر إلا بعدما أبرمت معه اتفاقًا يمكن أن نعتبره تعبيرًا بدائيًّا عن فكرة الدستور المنظم للعلاقة بين الشعب وحاكمه، فجاء في هذا الاتفاق المؤرخ في ١٣ مايو ١٨٠٥ أنه يحق لشعب مصر تعيين الولاة وعزلهم إذا انحرفوا عن الطريق القويم ولم يقيموا العدل.[2]

---

(١) بالتحديد، تولى حكم مصر محمد خسرو باشا، وثم طاهر باشا، ثم علي الجزائرلي باشا، وأخيرًا خورشيد باشا.

(٢) فوزي جرجس، دراسات في تاريخ مصر السياسي منذ العصر المملوكي (١٩٥٨).

استمر حكم محمد علي باشا حتى عام ١٨٤٧، وهي حقبة شهدت تطورًا مشهودًا في شكل وطبيعة المجتمع المصري مما جعل المؤرخين يطلقون على محمد علي لقب مؤسس مصر الحديثة. فقد شهدت العقود الأربعة التي حكم محمد علي مصر خلالها وضع اللبنة الأولى للدولة المصرية الحديثة، فقد أسس الدواوين الحكومية التي تحولت بعد ذلك إلى وزارات الدولة المصرية، وأنشأ جيشًا وطنيا قويا جعل مصر قوة مؤثرة في إقليمها، وأسس اقتصادًا حديثًا مبنيا على قطاعي الزراعة والصناعة، وأحدث نقلة نوعية في التعليم بتأسيس المدارس الحديثة المتخصصة في الهندسة والطب وغيرها من العلوم، وأوفد بعثات علمية للغرب لتنهل من التقدم العلمي الذي حققته تلك الدول.[١]

أما على الصعيد السياسي، فقد اعتمد والي مصر في حكمه للبلاد على سلطته المطلقة وعلى سيطرته الكاملة على أجهزة الحكم وأدواته، فلم يَقم بخطوات بحجم ما قام به على الأصعدة العسكرية الاقتصادية لتأسيس حياة سياسية تتيح للشعب المشاركة في إدارة شئون مصر أو تقيم أي شكل من أشكال الرقابة على أداء الحاكم وتصرفاته. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا كان وصف أسلوب حكم محمد علي باشا بأنه سلطوي وفردي يعد وصفًا دقيقًا، فإن هذا الوصف لا يجب أن يُقيّم وينظر إليه بمعايير اليوم ووفق القيم والأفكار السائدة حول نظم الحكم المعاصرة.. وإنما يتعين

---

(١) انظر في هذا الشأن: عبد الرحمن الرافعي، عصر محمد علي (١٩٥١)؛ د. أحمد أحمد الحتة، تاريخ الزراعة المصرية في عهد محمد علي (١٩٥٢)؛ د. علي الجريتلي، تاريخ الصناعة المصرية في عهد محمد علي (١٩٥٢)؛ د. محمد فؤاد شكري، بناء الدولة المصرية في عهد محمد علي (١٩٤٨)؛ Afaf Lutfi Al-Sayyied Marsot, Egypt in the Reign of Muhammad Ali (1984); Henry Dodwell, The Founder of Modern Egypt: A Study of Muhammad Ali (2011).

أما بالنسبة لبناء الجيش المصري ودوره المحوري في بناء الدولة المصرية الحديثة، راجع:

Khaled Fahmy, All The Pasha's Men: Mehmed Ali, His Army and The Making of Modern Egypt (2002).

كما يمكن الاطلاع على المرجع الآتي للتعرف على تطور الاقتصاد المصري إبان عهد محمد علي باشا:

Roger Owen, The Middle East in the World Economy (1981).

تقييم محمد علي باشا وإرثه وأثره في إطاره وسياقه التاريخي الذي كانت فيه معظم أنظمة الحكم في شتى أنحاء المعمورة تتسم بالسلطوية والمركزية في شخص ملك أو إمبراطور يعتمد في أغلب الأحيان في شرعنة حكمه على السلطة الدينية.

وكان الإجراء الأبرز الذي اتخذه محمد علي باشا نحو بذر نواة للحياة النيابية في مصر هو إنشاء «مجلس المشورة» في ١٨٢٩ الذي ترأسه ولي عهده إبراهيم باشا وضم في عضويته ١٥٦ من مديري الدواوين الحكومية وبعض أعيان ومشايخ البلاد وذلك لاستشارتهم في المسائل الإدارية المرتبطة بالأجهزة الحكومية وبإدارة المشروعات الضخمة التي أقامتها الدولة. كما أصدر محمد علي باشا في ١٨٣٧ فرمانًا عُرف بالـ «سياستنامة» لوضع أسس لنظام الحكم في مصر ولتحديد صلاحيات الوالي والسلطات المخولة للدواوين الحكومية. وعكست هذه الوثيقة الطبيعة الفردية للحكم في مصر والقائم على تركيز السلطات في يد الوالي، وهو ما أرجعته السياستنامة إلى صعوبة نقل النظم السياسية القائمة في الدول الأوروبية إلى المجتمع المصري الذي يتطلب أن تكون كافة «المصالح المتعلقة بالأمور الداخلية مرجعها إلى ديوان واحد».[١]

٢- بداية الحياة الدستورية في مصر: اللائحة التأسيسية لعام ١٨٦٦

استمر نظام الحكم الفردي الذي أرساه محمد علي باشا طوال عهود من خلفوه في ولاية مصر، وهم إبراهيم باشا وعباس الأول ثم سعيد. فلم تشهد مصر خلال هذه الفترة تطورًا يذكر في شكل الحكم و بنيان الدولة، باستثناء بعض التغييرات الطفيفة في مهام وصلاحيات الدواوين بتقليص صلاحيات بعضها أو بإنشاء بعض المجالس الاستشارية التي تضم مجموعة من الشخصيات والأعيان يختارها الوالي. ولم يتغير

(١) تضمنت «السياستنامة» كذلك نصوصا متعلقة بأسلوب الحكم والإدارة في مصر، حيث نصت على إنشاء سبعة دواوين حكومية هي: الديوان الخديوي وديوان الجهادية وديوان الإيرادات وديوان البحر وديوان المدارس وديوان الأمور الإفرنجية والتجارة وديوان الفابريقات، وهي تعد اللبنة الأولى للوزارات المصرية ومؤسسات الدولة المصرية التي قامت بعد ذلك في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين.

هـذا الوضع إلا بتولي الخديو إسـماعيل حكم مصر في ١٨ ينايـر ١٨٦٣ والذي جاء بمشـروع حضاري متكامل بهدف إحداث نقلة نوعية في مختلف ميادين الحياة مثلما قـام جده محمد علي باشـا، فقام بتطوير كبير في مجـالات التصنيع والتعليم والتعمير والبنيـة التحتيـة، وأشـرف علـى مشـروعات تنموية كبـرى كان في مقدمتها شـق قناة السويس التي افتتحت في عام ١٨٦٩.[١]

أما في ميدان السياسية ونظام الحكم، فقد شهد عهد الخديو إسماعيل وضع اللبنة الأولى للحياة النيابية في مصر بإصدار وثيقتين هما «اللائحتان الأساسـية والتنظيمية» اللتـان أنشـئ بموجبهمـا «مجلس شـورى النواب» الذي ضـم ٧٥ ممثـلًا منتخبًا من أعيـان القاهـرة والإسـكندرية ودمياط ومشـايخ الأقاليـم المصرية الأخـرى. وكانت مهمـة المجلس «المداولة في المنافع الداخليـة التي ترى الحكومة أنها من خصائص المجلـس»،[٢] أي أن صلاحيـات هـذا المجلس ظلت استشـارية ومقصـورة على ما يـرى الخديـو أنه يرغب في أن يسـتطلعه في شـأنه. ورغم ذلك، يمثل هـذا المجلس واللائحتان الحاكمتان له المرة الأولى التي أقيمت فيها مؤسسـات تشارك والي مصر في سلطاته الفردية والمطلقة، وهي السابقة الأولى في تاريخ مصر الحديث لمشاركة الشعب في إدارة شئون البلاد من خلال نواب منتخبين.[٣]

وقد استمر هذا التوجه نحو تقليص السلطات المطلقة للخديو في السنوات التالية لإنشـاء مجلس شـورى النـواب، وكان من أهم الخطـوات المتخذة في هـذا الاتجاه تأسيس أول وزارة في مصر – وكانت تسمى النِّظَارة آنذاك – في ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ برئاسـة نوبار باشـا بهدف مشاركة الخديو في إدارة شئون البلاد، وهو ما اتضح بجلاء في الفرمان الصادر إلى نوبار باشـا لتكليفه بتأليف ورئاسـة مجلس النُّظَّار، حيث قال

(١) انظر: عبد الرحمن الرافعي، عصر إسماعيل (١٩٨٢).

(٢) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٣) نصت المادة السابعة من اللائحة الأساسية على أن يكون الانتخاب على مرحلتين، حيث يقوم الأهالي بانتخاب العمد والمشايخ الذين يقومون بعد ذلك بانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب. أي أن الانتخاب لهذا المجلس لم يكن مباشرًا، وإنما كان المشايخ والعمد والأعيان ينتخبون من يمثل أقاليمهم في المجلس.

الخديـو: «إننـي أروم القيام من الآن فصاعدًا بالاسـتعانة بمجلس النظار والمشـاركة معـه، ويجـب على مجلـس النظـار أن يتفاوض فـي جميع الأمـور الملحـة المتعلقة بالقطر ... وينعقد المجلس تحت رئاسـتكم لأني فوضت هـذا التنظيم الجديد تحت عهدتكم وجعلت مسئولية الحكم عليكم».[1]

وقـد عـدد المؤرخون الأسـباب والعوامل التي سـاهمت في إحداث هـذا التطور فـي الحيـاة السياسـية في مصر. وفـي مقدمة هـذه الأسـباب الضغوط التي مارسـتها الشخصيات المصرية التي أرسلت في بعثات تعليمية لأوروبا وعادت إلى مصر وهي معبأة بمبادئ الثورة الفرنسـية ومؤمنة بكثير من نظريات وأسـاليب الحكم التي كانت قائمـة في أوروبـا وعملت على تطبيقها في مصر. فسـعى كثير من هـؤلاء المبعوثين، الذيـن كوّنوا النخبـة العملية والمثقفة في المجتمع المصري، لنقل تجاربهم إلى مصر ولتطوير نظام الحكم في البلاد، وهو ما شكل عامل ضغط على الخديو ساهم في دفعه إلى تطويـر نظام الحكم. وتواكبت هذه الدعوات الإصلاحية للمثقفين المصريين مع ضغوط مارستها بعض القوى الأوروبية – وفي مقدمتها بريطانيا وفرنسا – على الخديو إسماعيل للحد من صلاحياته ولإعادة صياغة أسلوب وأدوات الحكم في مصر. ولم تكن هذه الدعاوى الأوروبية مخلصة أو نابعة من رغبة صادقة في تأسـيس حياة نيابية في مصر، وإنما ارتبطت أساسًـا برغبة تلك الإمبراطوريات في التوسـع الاسـتعماري علـى حسـاب الإمبراطوريـة العثمانيـة المتهالكـة، وأطماعهـا للسـيطرة علـى مصر بموقعها الجيوإستراتيجي، ولاهتمامها ببسط نفوذها على قناة السويس التي تعد أحد أهم الممرات المائية والنقاط الحيوية في العالم.[2] وقد أخذت هذه القوى من ارتفاع ديـون مصر تكأة للتدخل التدريجي في شـئون مصر وبسـط وصايتهـا على الحكومة

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٢) انظر: مرفت أسعد عبد الله، التنافس البحري العسكري بين بريطانيا وفرنسا في البحر المتوسط بعد فتح قناة السويس (٢٠٠٥).

بالنسبة للإستراتيجية البريطانية وأطماعها في السيطرة على قناة السويس، انظر:

Sir William Jackson, The Pomp of Yesterday: The Defense of India and the Suez Canal 1798-1918 (1995).

المصرية، ففرضت على الخديو إسماعيل وخلفه توفيق تعيين مستشارين بريطانيين وفرنسيين في النظارات المصرية، وألزمت النظار المصريين بالانصياع لتوجيهات هؤلاء المستشارين الذين كانوا ينفذون الأوامر الصادرة لهم من حكومات بلادهم.

وبذلك تحولت مصر للمرة الأولى في تاريخها الحديث من حكم فردي مطلق تجمعت فيه الصلاحيات كافة في يد شخص واحد إلى نظام فيه مؤسسات أخرى تتقاسم مع الحاكم مسئولياته، حيث أصبح لمصر مجلس للنواب – وإن كانت صلاحياته محدودة – يزاحم الخديو في سلطته ويشاركه في إدارة الدولة المصرية. كما تأسست في مصر نظارة تُشارك الخديو في تسيير دفة البلاد وتُشرف على إدارة الهيئات والمؤسسات الحكومية وتتمتع بقدر من الاستقلالية عن الخديو. واستمر الحكم بهذا النظام إلى أن وقعت أزمة سياسية في يونيو ١٨٧٩ بدأت بمطالبات من أعضاء مجلس شورى النواب بأن تكون لهم صلاحيات في مراقبة عمل النظارة ومساءلتها، مما أدى إلى استقالة نوبار باشا من رئاسة مجلس النظار ورفع لائحة بمطالب النواب إلى الخديو إسماعيل لتعديل لائحتي ١٨٦٦ لمنح النواب السلطات التي يبتغونها، وهو المطلب الذي استجاب له الخديو جزئيا من خلال تعيين شريف باشا ناظرا للنظار لإعداد مشروع لائحة تأسيسية جديدة تكون بمثابة دستور يرسي أسس الحياة الديمقراطية في مصر من خلال نظام برلماني يقوم تحت ولاية الخديو الذي يحدد الدستور سلطاته. وفي هذه اللحظة تدخلت الدول الأجنبية التي لم ترد لمصر أن تُنشئ نظامًا سياسيا يمكنها من ملك زمام أمرها وأن تستقل بإرادتها بما يسمح للمصرين بأن يتصدوا لنفوذ هذه القوى الأوروبية ويهدد مصالحها الاستعمارية في مصر، فعزل الخديو إسماعيل ونصّب بدلًا منه نجله الأمير توفيق وألغي مشروع لائحة ١٨٧٩.[1]

(١) كانت أهم ملامح دستور ١٨٧٩ أنه منح مجلس النواب حق إقرار القوانين وميزانية الدولة ونقل مسئولية الوزارة من الخديو إلى المجلس. وكان ذلك يعني فعليًّا الحد من سلطات الخديو وتقليص قدرة القوى الأجنبية في التدخل في شئون البلاد، حيث كانت فرنسا وبريطانيا تتدخلان في عمل الدولة المصرية من خلال وزراء كانت تعينهم لإدارة الجوانب المالية للحكومة المصرية، وهو ما يفسر رفض هذه الدول لتحول مصر إلى نظام سياسي نيابي ديمقراطي.

وعـادت مصر مجددًا إلى المنهج الفردي السـلطوي في الحكـم بتأييد من القوى الأجنبيـة، وهـو ما سـاهم فـي تأجيـج غضـب المصرييـن وأدى إلى ظهـور حركات وتنظيمـات سياسـية معارضة لاسـتبعاد مجلس شـورى النواب من السـلطة والعودة لتركيز السـلطات في يد الخديو.[1] ووصلت هـذه الاحتجاجات إلى ذروتها مع ثورة أحمـد عرابي التي طالبت بعودة الحياة الدسـتورية وزيادة حجم ومرتبات الجيش.[2] وفرضـت هذه الأوضاع والاحتقـان المجتمعي الذي صاحبها علـى الخديو أن يدعو مجلـس النـواب للانعقاد وفق لائحـة ١٨٦٦ علـى أن يتولى المجلـس بحث تعديل اللائحة. وبالفعل صدق الخديو توفيق على اللائحة المعدلة التي اتفق عليها النواب، والتـي عُرفـت بدسـتور ١٨٨٢ والذي تضمن كثيـرا من الأفكار التي حملها مشـروع لائحة ١٨٧٩ الملغاة كحق المجلس في توجيه الأسئلة للحكومة واستفراد المجلس بحـق تعديل الدسـتور وإقـرار حرية الأعضـاء في آرائهم. لـذا، يعتبر الفقهاء دسـتور ١٨٨٢ أول دسـتور مصري جاء كعقد اجتماعي وسياسـي بين حاكم مصر والشعب، حيث أعد نواب الشعب المنتخبون الدستور ووافق عليه الخديو. وأسس هذا الدستور لنظام برلماني حقق توازنا نسـبيا بين السـلطات وفتح الباب للرقابة الشعبية على عمل الدولة المصرية.

وللأسف، تدخلت القوى الأوروبية مجددًا لوأد التجربة الديمقراطية المصرية في مهدهـا، حيث بعثت بريطانيا وفرنسـا بمذكـرة إلى الخديو لطلب إقالـة النظارة والتي

---

(١) من أهم هذه الحركات والتنظيمات المعارضة التي ظهرت في أعقاب عزل الخديو إسماعيل جمعية مصر الفتاة التي تأسست في الإسكندرية في ١٨٧٩ من المثقفين المتأثرين بجمال الدين الأفغاني. كما تأسست حركة سرية في الجيش المصري بسبب ما اعتبره بعض الضباط سوء إدارة من قبل الدولة للجيش وعدم رعايتها لمصالحهم والزج بهم في معارك خاسرة، كالحملة المصرية على الحبشة. كما تأسست في إبريل ١٨٧٩ حركة عرفت باسم جمعية حلوان وضمـت مجموعة من الرموز السياسية والاجتماعية البارزة الرافضة لتعاظم النفوذ الأجنبي في مصر.

(٢) انظر: أحمد عبد المجيد، الثورة العرابية (١٩٨١). وراجع أيضًا:

Ibrahim Abo Loghod, The Transformation of the Egyptian Elite: Prelude to the Orabi Revolt, Middle East Journal, Vol. XXIII, No. 3, (1967).

كان يرأسها محمود سامي البارودي وشغل فيها منصب ناظر الحربية أحمد عرابي. وعندما قبل الخديو بتلقي المذكرة تقدمت الحكومة باستقالتها اعتراضًا على التدخل الأجنبي في شئون البلاد. ولم تمر سوى أسابيع حتى وقعت مصر تحت الاحتلال البريطاني بذريعة حماية الاستقرار في البلاد من تمرد الجيش الذي قاده أحمد عرابي ولصيانة المواصلات الإمبراطورية التي تعتمد على قناة السويس، وهو الاحتلال الذي ظل جاثمًا على قلوب الأمة المصرية إلى أن تحقق جلاء كل القوات البريطانية عن مصر في ١٩٥٦.[١]

وقد شهدت حقبة الاحتلال البريطاني الكامل لمصر والممتدة من يوليو ١٨٨٢ إلى فبراير ١٩٢٢ عندما منحت مصر استقلالًا منقوصًا من بريطانيا بدء تكوين الأحزاب والجمعيات السياسية في مصر، وهي الكيانات التي ولد معظمها من رحم التنظيمات والتشكيلات المطالبة بتوسيع هامش الحرية السياسية في مصر والتي تأسست في أواخر سبعينيات القرن التاسع عشر، والتي أشرنا إليها آنفًا. وكان أبرز هذه الأحزاب الحزب الوطني الذي أسسه مصطفى كامل في ٢٢ أكتوبر ١٩٠٧ في الإسكندرية وخلفه على رئاسته محمد فريد في عام ١٩٠٨. وكان الهدف الأساسي للحزب هو إنهاء الاحتلال ومقاومته من خلال تأليب الرأي العام على الوجود البريطاني وتنظيم المظاهرات والوقفات الاحتجاجية المطالبة بجلاء الإنجليز. كما طالب الحزب الوطني بإقامة حياة ديمقراطية على أساس دستور يقلص صلاحيات الخديو وينشئ مجلسًا نيابيا ويكلف الوزارة بإدارة شئون البلاد. وقد تمتع الحزب

(١) شهدت فترة الاحتلال البريطاني لمصر صدور عدة وثائق قانونية لتنظيم الحياة في مصر. ومن المفارقات أن مصر ظلت طوال هذه الفترة وحتى إعلان الحماية عليها في ١٩١٤ إحدى ولايات الإمبراطورية العثمانية. وكانت من بين الوثائق الصادرة في ظل الاحتلال البريطاني «القانون النظامي» لعام ١٨٨٣ الذي أسس «مجلس شورى القوانين» ليكون هيئة استشارية لتنظر في القوانين وتعطي رأيًا غير ملزم بشأنها. ثم صدر القانون التنظيمي لعام ١٩١٣ الذي أنشأ «الجمعية التشريعية» بصلاحيات محدودة في مجال الضرائب والرسوم وتوجيه الأسئلة إلى الوزراء دون أن تكون الوزارة مسئولة أمام الجمعية. انظر: الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (١٩٩٦). وفيما يتعلق بالاحتلال البريطاني لمصر بعد استقلال مصر الرسمي في عام ١٩٢٢، انظر: عبير حسن عبد الباقي، الوجود البريطاني في مصر ١٩٢٢-١٩٥٦ (٢٠٠٩).

الوطني بشعبية ملموسة في أوساط المجتمع المصري، وخصوصا بين الطلاب وأبناء الطبقة الوسطى لكونه المعبر الرئيس عن حلمهم في استقلال بلدهم وإقامة نظام سياسي يتيح لهم المشاركة في الحكم.

في المقابل، ظهرت تشكيلات حزبية أخرى ترتكن إلى تأييد ودعم طوائف اجتماعية متعددة، وإن كانت تتفق كلها على معارضة الحزب الوطني وسياساته وطرح أفكار بديلة لمنهجه الداعي للتصدي للاحتلال البريطاني. ومن أبرز هذه الأحزاب حزب الأمة الذي تأسس في سبتمبر ١٩٠٧ بإيعاز من المعتمد البريطاني (وهو اللقب الذي كان يطلق على السفير البريطاني آنذاك)، والذي كان في مقدمة قياداته المفكر الكبير أحمد لطفي السيد. وكان هذا الحزب معبرًا وممثلًا للنخبة الاقتصادية وللصفوة الاجتماعية، وكان يرى أن السبيل لتحقيق الاستقلال ليس من خلال مواجهة المحتل والتصدي له، بل من خلال رفع مستوى التعليم والوعي لدى المصريين وإعدادهم لإدارة شئون بلادهم، حيث رأى أعضاء هذا الحزب أن الاحتلال جاء نتيجة لضعف الكفاءات الوطنية وهو ما يستلزم إعداد الكوادر القادرة على تولي مسئوليات الحكم قبل المطالبة بالاستقلال. وبجانب حزب الأمة، تشكلت أحزاب أخرى، كحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية، والذي تحالف مع الخديو ودافع عنه في مواجهة الأحزاب المطالبة بالحد من صلاحياته، والحزب الوطني الحر الذي طالب بالتحالف مع المحتل البريطاني وعدم استعدائه لأن ذلك هو الطريق الأفضل لتحقيق التقدم في مصر.

والملاحظ من هذه الإطلالة السريعة أن المشهد السياسي والحزبي في مصر في مطلع القرن العشرين اتسم بعدة ملامح، أهمها أن الأحزاب انقسمت إلى قسمين: أولهما قائم على تأييد ومساندة من الطبقة الوسطى، وثانيهما ظهر بتأييد بل وفي بعض الأحيان بإيعاز من الاحتلال أو السلطة الحاكمة؛ وهي أحزاب اعتمدت بالأساس على دعم الطبقة الأرستقراطية المتحالفة مع القصر. واستمر هذا النمط في الحياة

الحزبيـة فــي مصـر إلى منتصف القـرن العشـريـن وحتــى قيـام ثـورة يوليو ١٩٥٢، حيث كان هناك حزب واحد رئيس يمثل التيار الوطني الذي يتمتع بتأييد كبير وشـعبية جارفة، وهو حزب الوفد، ويقابله على المسـرح السياسـي أحزاب وتيارات سياسـية أخرى نشـأ كثير منها بدعم من القصر أو من السـفارة البريطانية. والسمة الأخرى التي اتسـم بها المشـهد السياسـي المصري هو ثبات وعدم تغير الموضوعات المطروحة على الأجندة السياسـية، حيث استأثر موضوعان رئيسان على اهتمام القوى السياسية كافة، وهما أولًا كيفية التعامل مع المحتل البريطاني وموقف هذه القوى من الدستور، وثانيًـا شـكل وطبيعة وملامـح نظام الحكم الـذي يجب أن يُقام في مصـر. وقد تبنت القـوى الوطنية الداعية للتصدي للمحتـل البريطاني – كالحزب الوطني وبعده حزب الوفـد – الـرأي المطالب بتقليص صلاحيـات الخديوي (أو الملك فـي حالة الوفد) وتأسـيس نظـام نيابي يقوم علـى برلمان منتخب من الشـعب. وفـي المقابل، دافعت الأحـزاب الأخرى عن سـلطة الخديو والملك من بعده، ورأت أن الأسـلوب الأمثل للتعامل مع الوجود البريطاني في مصر هو التعاون معه حتى تتمكن من مصر من إدارة شئونها بنفسها.

ومن هنا، يمكن أن نخلص إلى أن هذه الأحزاب والتشـكيلات السياسـية لم تولد من رحم الممارسـة السياسية البرلمانية كما هو الحال في دول أخرى، وخصوصا في أوروبا. كما أنها لم تكتسـب شرعيتها وشعبيتها من خلال خوض الانتخابات ولا عن طريق طرح برامج سياسـية واقتصادية واجتماعية شـاملة تعكس رؤية متكاملة لكيفية إدارة شئون الأمة المصرية. وإنما اقتصرت مواطن الاختلاف والتمايز الرئيسة بين هذه القوى على مدى تهاونها مع الاحتلال البريطاني وقدر تحالفها مع الخديو أو الملك. وبالتالـي، لم تتولد خلال هذه العقـود الأولى من الحياة الحزبية المصرية تلك الثقافة السياسـية التي تعد أسـاس الحياة النيابة السـليمة، ولم تكن هذه الأحزاب معبرة عن مناهـج أيديولوجيـة متباينة، ولم تتنافس على ولاء وأصـوات الناخبين المصريين من خـلال طـرح رؤى وبرامج سياسـية واجتماعية شـاملة.. ولم يتعـود المصريون على

الانخراط في العمل السياسي، ولم تنتشر ثقافة المشاركة في الانتخابات النيابية.[1] وبطبيعة الحال، فإننا لا نلقي باللائمة على ما اتسم به المشهد السياسي المصري في السنوات العشرين الأولى من القرن العشرين على الأحزاب والقوى السياسية التي تأسست في تلك الفترة، وإنما هو أمر نراه طبيعيا نظرًا لحداثة التجربة الحزبية في البلاد، والإرث التاريخي الذي يرجع لأكثر من قرن منذ تأسيس الدولة المصرية الحديثة على يد محمد علي باشا وهو إرث اتسم بالهيمنة المطلقة للحاكم على مقادير البلاد، ونتيجة للتدخلات المتكررة والسافرة لقوى الاحتلال الأجنبي في شئون مصر.

(ب) المبحث الثاني: الدساتير المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢

١ - استقلال مصر ودستور ١٩٢٣

ظلت مصر قانونًا، رغم احتلالها من قبل بريطانيا، إقليما خاضعا للإمبراطورية العثمانية، وظل السلطان العثماني نظريا متمتعًا بحقوق السيادة على مصر، واعتبر خديو مصر بمثابة وال مكلف بحكم البلاد من قبل الباب العالي في القسطنطينية. أي أنه منذ ١٨٨٢، كانت مصر إقليما عثمانيا محتلا من قبل بريطانيا العظمى، وهو الوضع الذي استمر إلى أن اندلعت الحرب العالمية الأولى، حيث قررت لندن، نظرًا لانضمام الإمبراطورية العثمانية إلى قوى المحور المعادية لبريطانيا، إنهاء العلاقة القانونية التي كانت تربط مصر بالإمبراطورية العثمانية من خلال إعلان الحماية على مصر يوم ١٧ ديسمبر ١٩١٤، وذلك للحفاظ على المصالح البريطانية في مصر وعلى رأسها السيطرة على قناة السويس.[2]

---

(١) تعكس نتائج الانتخابات التي أجريت خلال هذه الأعوام ونسب المشاركة فيها واقع عدم تجذر الثقافة السياسية في مصر خلال العقود الأولى من القرن العشرين. على سبيل المثال، لم تتخط نسبة المشاركة في انتخابات عام ١٩١٣ نسبة ٥٪ في المدن، ارتفعت إلى ١٦٪ في القرى والأرياف بسبب نفوذ كبار الملاك والأعيان وقدرتهم على حشد الأصوات.

(٢) انظر:

Malcolm McIlwraith. The Declaration of a Protectorate in Egypt and its Legal Effects, Journal of the Society of Comparative Legislation 1917.

واستمر الوضع على هذا الحال إلى أن وضعت الحرب أوزارها واستسلمت قوى المحور، وهو ما دفع العديد من السياسيين المصريين للمطالبة بإنهاء الحماية البريطانية وبأن تنال مصر استقلالها. وتولت مجموعة من الرموز السياسية – في مقدمتها سعد باشا زغلول[1] – تنظيم وفد لتقديم هذه الطلبات إلى السلطات البريطانية ولعرضها على مؤتمر الصلح المنعقد في فرنسا. إلا أن هذه الطلبات قوبلت برفض بريطاني وبتجاهل من قبل القوى الكبرى المجتمعة في مؤتمر الصلح، وفي مقدمتها الولايات المتحدة التي اعترفت بالحماية البريطانية على مصر. كما أقدمت بريطانيا على نفي سعد زغلول وقيادات الوفد المصري إلى مالطا في محاولة لكبح جماح الحركة الوطنية المصرية المنادية بالاستقلال، وهي المحاولة التي باءت بالفشل وأدت إلى إشعال فتيل ثورة ١٩١٩ الشعبية التي طالبت بعودة أعضاء الوفد المصري وأكدت إصرار الأمة المصرية على تحقيق الاستقلال الكامل.[2]

وفي محاولة منها لاحتواء الأزمة المشتعلة في مصر في أعقاب ثورة ١٩١٩ أرسلت بريطانيا ما عرف بلجنة ميلنر للتباحث مع الزعماء المصريين في مستقبل مصر السياسي، إلا أن مقترحات اللجنة لم تلق قبول الزعماء السياسيين المصريين،

---

(١) عبد الخالق لاشين، سعد زغلول ودورة في السياسة المصرية (١٩٧٥).

(٢) انظر المراجع والأبحاث العلمية التالية حول ثورة ١٩١٩:

يونان لبيب رزق، ثمانون عامًا على ثورة ١٩١٩ (٢٠٠٠)؛ محمود سلميان غنام، أضواء على أحداث ثورة ١٩١٩ (١٩٦٩)؛ رمزي مخائيل جيد، الوحدة الوطنية في ثورة ١٩١٩ (١٩٨٠)؛ عاصم محروس عبد المطلب، دور الطلبة في ثورة ١٩١٩ (١٩٩٠).

Ellis Goldberg, Peasants in Revolt – Egypt 1919, 24 Journal of Middle East Studies, Issue 02, (1992); James Jankowski, Egypt and the Early Arab Nationalism 1980-1922 in Rashid Khalidi et al, The Origins of Arab Nationalism (1991); Zachary Lockman, The Social Roots of Nationalism: Workers and the National Movement in Egypt 1908-1919, Middle Eastern Studies, Vol. 24, Issue 4, 1988; W. J. Berridge, Object Lessons in Violence: The Rationalities and Irrationalities of Urban Struggle During the Egyptian Revolution of 1919, Journal of Colonialism and Colonial History, Volume 12, Number 3, Winter 2011; Robert Tignor, The Egyptian Revolution of 1919: New Directions in the Egyptian Economy, The Middle East Economy, Vol. 12, Issue 3, 1976; James Whidden, The Generation of 1919, in Aurther Goldschmidt et al ed. Re-Envisioning Egypt 1919-1952 (2005).

مما زاد الموقف تعقيدًا. ونظرًا لتمسك قيادات الحركة الوطنية المصرية بحقوق مصر المشروعة في الاستقلال وإنهاء الاحتلال البريطاني أقدمت لندن على نفي سعد زغلول وعدد من قيادات الوفد إلى جزيرة سيشل، وهو ما أجج الغضب الشعبي. ولذلك اضطرت بريطانيا في النهاية للإذعان – ولو جزئيًّا – للمطالب الوطنية وأصدرت إعلانًا أحادي الجانب يوم ٢٨ فبراير ١٩٢٢ للاعتراف باستقلال مصر كمملكة ذات سيادة.[١] وقام اللورد أللنبي – وهو المعتمد البريطاني في مصر آنذاك – بإبلاغ الملك فؤاد الأول بأنه فيما يتعلق «بإنشاء برلمان يتمتع بحق الإشراف على السياسة والإدارة في حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية، فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصري».

لذا، دعا الملك فؤاد الأحزاب السياسية الرئيسة في البلاد للاجتماع لوضع دستور جديد للبلاد، إلا أن حزبي الوفد والوطني رفضا المشاركة في اللجنة المقترح تشكيلها، وطالبا بانتخاب اللجنة التأسيسية المكلفة بوضع دستور للبلاد مباشرة من الشعب، وذلك لأنهما – وبخاصة الوفد – كانا سيحظيان بأغلبية كاسحة من مقاعد اللجنة إذا شُكلت بالانتخاب. وأصر الملك فؤاد من جانبه على أن تعين اللجنة بدلًا من أن تنتخب وذلك ليضمن أنها ستراعي مصالحه وستأخذ وجهة نظره بشأن الدستور الجديد بعين الاعتبار. وبالفعل، عيّن الملك لجنة لإعداد الدستور عُرفت بـ «لجنة الثلاثين» والتي ترأسها حسين رشدي باشا، ضمت في عضويتها ٤ وزراء سابقين، وتسعة من أعضاء المجالس النيابية، ومفتي الديار المصرية السابق، وممثلا للطرق الصوفية، وخمسة أقباط، وعضوا يهوديا، وممثلا للقبائل البدوية،

---

(١) من المعروف أن الاستقلال المصري جاء منقوصًا، حيث اقترن الإعلان البريطاني بأربعة تحفظات، هي:

١- حماية المواصلات الإمبراطورية. (والمقصود استمرار تمركز القوات المصرية في البلاد لحماية وتأمين ممر قناة السويس).

٢- حماية مصر من الاعتداء والتدخل الأجنبي.

٣- حماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات.

٤- عدم شمول الإعلان وعدم امتداده للسودان.

بالإضافة إلى بعض من كبار العاملين بالجهاز الإداري للدولة وممثلين عن حزب الأحرار الدستوريين.[1]

وأمضت اللجنة ٦ أشهر في إعداد مشروع للدستور وانتهت منه في ٢١ أكتوبر ١٩٢٢ ورفعته للعرض على رئاسة الوزراء والملك فؤاد. وفور الإطلاع على مشروع الدستور، أبدى الملك تحفظات على ما ورد به من نصوص، كما أعربت بريطانيا عن عدم ارتياحها إزاء بعض المواد الواردة في الدستور، وذلك رغم أنها تعهدت بترك مسألة إعداد الدستور لإرادة ملك مصر وشعبها. وطالب الملك من جانبه بتوسيع السلطات الممنوحة إياه بموجب الدستور بما يمكنه من ممارسة نفوذ أكبر على السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما بريطانيا، فاعترضت على اللقب الممنوح للملك في مشروع الدستور، وهو «ملك مصر والسودان». وبالفعل، قامت لجنة من الخبراء القانونيين التابعين للجهاز الإداري للدولة بتعديل نصوص الدستور وإعادة عرضه على الملك، الذي وافق عليه وقام بإصدار الدستور المعدل بموجب الأمر الملكي رقم ٤٢ والمؤرخ في ١٩ إبريل ١٩٢٣. **لذلك، يرى جمهور الفقهاء الدستوريين في مصر أن دستور ١٩٢٣ صدر بطريق المنحة الملكية وليس عن طريق العقد الاجتماعي بين الحاكم والشعب، حيث لم يتم استفتاء الشعب حول الدستور ولم تنتخب اللجنة التي أعدته من قبل الشعب.**[2]

وقبل أن نمضي في تناول نصوص دستور ١٩٢٣ ونظام الحكم الذي أقامه، نود استرعاء انتباه القارئ إلى ظاهرة خطيرة ستتكرر في مستقبل الأيام وسنتناولها أثناء استعراضنا للدساتير التي صدرت في مصر بعد سقوط الملكية، وهي ظاهرة قيام السلطة الحاكمة بمراجعة وتعديل المشروعات الدستورية التي تعدها الجمعيات

---

(١) ومن الطريف أن سعد زغلول أطلق على هذه اللجنة «لجنة الأشقياء» لموافقتهم على المشاركة في لجنة معينة من قبل الملك وغير منتخبة من قبل الشعب.

(٢) انظر في هذا الشأن: الدكتور طعيمة الجرف، القانون الدستوري (١٩٦٤)؛ الدكتور ثروت بدوي، القانون الدستوري (١٩٧١)؛ Elie Kedourie, The Genesis of the Egyptian Constitution of 1923 (1970)

التأسيسية المكلفة بإعداد الدساتير المصرية، وذلك حتى يضمن من هم في الحكم أن هذه الدساتير لا تنطوي على إنقاص أو تقويض صلاحياتهم. فعلى سبيل المثال، تصرف الرئيس الراحل جمال عبد الناصر في عام ١٩٥٤ بنفس الأسلوب الذي تصرف به الملك فؤاد في عام ١٩٢٣، حيث أدخل الرئيس عبد الناصر تعديلات جذرية على مشروع الدستور الذي أعدته الجمعية التأسيسية المكلفة بإعداد مشروع دستور لمصر بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، كما أمر الرئيس السادات معاونيه بمراجعة بعض نصوص دستور ١٩٧١ بعدما كانت الجمعية التأسيسية قد أنهت عملها لمنح الرئيس المزيد من السلطات. وبالتالي، علينا أن نستوعب هذا الدرس التاريخي، وأن نتحسب من أن يعبث القائمون على الحكم في مصر في الفترة المقبلة بالدستور الجديد الذي ستعده الجمعية التأسيسية المفترض أن ينتخبها مجلس الشعب، وأن يتأكد المصريون أن الدستور الذي سيعرض عليهم للاستفتاء سيكون هو الذي أعدته الجمعية التأسيسية من دون أن تعدله أو تمسه أي جهة في الدولة.

أما إذا انتقلنا إلى دستور ١٩٢٣ ذاته واستطلعنا نظام الحكم الذي أقامه، فسيتضح أنه أسس لنظام برلماني في ظل ملكية دستورية، فنص في مادته الأولى على أن «مصر دولة ذات سيادة، وهي حرة مستقلة، ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه، وحكومتها ملكية وراثية، وشكلها نيابي».[1] ومن الناحية النظرية، يفترض أن يكون الملك في النظم الملكية الدستورية مجرد رئيس رمزي للدولة من دون أن تكون له صلاحيات تنفيذية فعلية، فيما تباشر الحكومة المنتخبة من قبل الشعب مسئولية الحكم الفعلية تحت رقابة البرلمان. ورغم أن المشرع الدستوري المصري سعى لتطبيق هذه النظرية في دستور ١٩٢٣، فإن الشكل النهائي الذي صدر عليه الدستور أقام علاقة بين كل من الملك والحكومة والبرلمان تختلف بعض الشيء عن الشكل النموذجي للملكيات الدستورية. ويتجلى ذلك في الحقوق التي منحها الدستور للملك والمسئوليات التي أناطه بها.. فبجانب أنه جعل الملك رئيسًا أعلى للدولة أكَّد على أن «ذاته مصونة

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ١.

لا تمس»،[١] وهو أمر طبيعي ويتفق مع المنهج الملكي الدستوري، وأناط به عددًا من المسئوليات السياسية المرتبطة بإدارة الدولة، ومنها قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب،[٢] وإعلان الأحكام العرفية،[٣] ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف،[٤] ووضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين،[٥] وترتيب المصالح العامة.[٦] هذا بالإضافة إلى بعض المسئوليات المرتبطة بالعملية التشريعية، كإصدار القوانين،[٧] وحل مجلس النواب،[٨] والاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان بمجلسيه، وتعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ.[٩] وتجدر الإشارة إلى أن مشروع الدستور الذي أعدته لجنة الثلاثين وعرضته على الحكومة والملك كان قد نص على قيام هذا الأخير بتعيين ٣٠ عضوًا من أعضاء مجلس الشيوخ، إلا أن الملك نجح في زيادة

---

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٣.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٦.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٥.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٣.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٧.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٥. المقصود بعبارة «ترتيب المصالح العامة» هو إنشاء الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية، وغيرها من المؤسسات المخصصة لرعاية شئون المواطنين.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٤ والمادة ٣٥.

(٨) دستور ١٩٢٣: المادة ٣٨.

(٩) دستور ١٩٢٣: المادة ٧٣. وقعت أزمة دستورية بين الملك فؤاد والحكومة الأولى التي شكلها سعد باشا زغلول في ظل دستور ١٩٢٣، حيث دفع الملك بأن الدستور يخول له تعيين خمسي أعضاء مجلس الشيوخ دون التشاور مع الحكومة، فيما ادعت الحكومة أن النص الدستوري بأن الملك يمارس سلطاته من خلال وزرائه يعني أن تتولى الحكومة اختيار أعضاء مجلس الشيوخ المعينين. وإزاء احتدام الخلاف بين الجانبين، تقرر اللجوء إلى النائب العام البلجيكي لإبداء الرأي، نظرًا لكون دستور ١٩٢٣ مأخوذ في كثير من مواده من دستور بلاده. وقد أفتى النائب العام البلجيكي بأن ممارسة الملك سلطاته من خلال الوزراء تعني أن «الملك لا يتولى سلطاته إلا من خلال وزرائه، وهو مبدأ لا يحتمل أي استثناء من الوجهة القانونية/ بل يمتد إلى جميع أعمال الملك». وبذلك كان دستور ١٩٢٣ قد قلص إلى حد بعيد من سلطات الملك وتوسع في سلطات مجلس الوزراء.

هذه النسبة إلى خُمسي أعضاء المجلس، وهو ما منحه واقعيا حق الاعتراض النهائي أو «الفيتو» على القوانين الصادرة من البرلمان، وذلك لأن دستور ١٩٢٣ نص على أنه في حالة اعتراض الملك على قانون وافق عليه البرلمان، فإنه يعاد القانون إلى البرلمان ولا يصدر إلا بموافقة ثلثي أعضاء مجلسي البرلمان، وهو ما كان سيصعب تصور حدوثه في ضوء تعيين الملك لخُمسي أعضاء مجلس الشيوخ.[١]

أما مجلس الوزراء، فقد جعله الدستور – تماشيًا مع النظرية التي يفترض أن تقوم عليها النظم الملكية الدستورية – «المهيمن على مصالح الدولة»[٢]، وهو ما ترجم في اشتراط توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين على توقيعات الملك الصادرة في شئون الدولة،[٣] بالإضافة إلى النص على أن يتولى الملك سلطاته بواسطة وزرائه.[٤] وفي مواجهة هذه المسئوليات والسلطات التي أوكلها الدستور لمجلس الوزراء، منح البرلمان مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من مراقبة أداء الوزارة ومساءلتها ومحاسبتها سياسيا. فأتيح لجميع أعضاء البرلمان بمجلسيه توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء،[٥] وإجراء التحقيقات البرلمانية.[٦] كما أتاح الدستور لمجلس النواب أن يقرر مسئولية أي من الوزراء أو أن يسحب الثقة من مجلس الوزراء برمته.[٧] أما المسئوليات الأخرى التي أناط دستور ١٩٢٣ البرلمان بها، فترتبط بسلطة التشريع وسن القوانين،[٨] بالإضافة إلى مجموعة من السلطات

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣–١٩٩٧ (١٩٩٧).

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ٥٧.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٦٠.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٤٨.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ١٠٧.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ١٠٨.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادتان ٦١ و١٠١.

(٨) دستور ١٩٢٣: المواد: ١٠١، ١٠٢، ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦.

المتعلقة بالإدارة المالية للدولة، كالموافقة على إنشاء وجباية الضرائب، وإقرار ميزانية الدولة،[1] واعتماد الحساب الختامي للدولة.[2]

أما بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية، فيلاحظ أنه خلافًا لما جرت عليه العادة في الدساتير المصرية الصادرة إبان العهد الجمهوري، فقد جاء باب «حقوق المصريين وواجباتهم» في مقدمة الدستور لا يسبقه سوى المادة الأولى التي تقرر استقلال الدولة وسيادتها. ويعتبر دستور ١٩٢٣ أول وثيقة دستورية مصرية تتضمن كشفًا مفصلًا بالحريات العامة التي يتمتع بها الشعب والتي وجب على الدولة احترامها وصيانتها. ويسترعي الانتباه في نوعية الحقوق التي قررها الدستور أنها تركزت بالأساس على الحقوق المدنية والسياسية، والتي تهدف إلى الحد من تدخل الدولة في حياة المواطنين ومنحهم هامشا واسعا من الحرية لتنظيم شئونهم. فقد نص الدستور على أن المصريين «متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، فيما عليهم من الواجبات والتكليفات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين».[3] كما كفل الدستور مجموعة من الحقوق الأساسية، كحرمة المنازل،[4] والملكية الخاصة،[5] وإنشاء الجمعيات،[6] وتضمن سلسلة من الحريات العامة، كحرية الرأي والتعبير،[7] والعقيدة وممارسة الشعائر الدينية[8]. أما بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلم تحظ بنفس القدر من الحماية الدستورية

---

(١) دستور ١٩٢٣: المواد ١٣٤، ١٣٥، ١٣٦، ١٣٧، ١٣٨، ١٣٩، ١٤٠، ١٤١، ١٤٢، ١٤٣.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤٤.

(٣) دستور ١٩٢٣: المادة ٣.

(٤) دستور ١٩٢٣: المادة ٨.

(٥) دستور ١٩٢٣: المادة ٩.

(٦) دستور ١٩٢٣: المادة ٢١.

(٧) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤.

(٨) دستور ١٩٢٣: المادتان ١٢ و١٣.

بالحقـوق المدنيـة والسياسـية، وهـو مـا يمكـن أن نعـزوه إلـى أن الفكر الدسـتوري والقانونـي في بداية العشـرينيات من القرن الماضي لم يكن قـد اعترف بعد بالحقوق الاقتصاديـة والاجتماعيـة والثقافية كحقوق يمكن أن تترتـب عليها مراكز قانونية وأن ينص عليها في الدستور، وإن كان دستور ١٩٢٣ قد ألزم الدولة بتوفير التعليم المجاني للبنين والبنات في المدارس العامة.[١]

ويتضـح ممـا تقدم أن دسـتور ١٩٢٣ كان تقدميًّـا إلى حد بعيد وأدخـل إلى مصر كثيـرا مـن خصائص نظـم الحكـم الديمقراطيـة الليبراليـة القائمـة علـى الفصل بين السـلطات وإقامة التوازن بينها والحد من سـلطات وصلاحيـات رأس الدولة وإعلاء مبدإ الرقابة القضائية على عمل السـلطتين التشـريعية والتنفيذية. كما أرسـى الدستور مبدأ مسئولية الوزارة ووضع أسس رقابة البرلمان بمجلسيه على عملها. ويضاف إلى ذلك الخطوات المهمة التي حققها دسـتور ١٩٢٣ في سـبيل حماية وصيانة الحقوق والحريات الأساسـية للمصريين. حيث أسس لرقابة السلطة التشريعية على الحكومة ومنـح أعضـاء مجلس النـواب الحق في توجيه الأسـئلة إلـى الحكومة واسـتجواب الوزراء وفق مبدإ المسـئولية السياسـية للحكومة وأكد علـى أن عضو مجلس النواب يعد ممثلًا للأمة كلها وليس الناخبين في دائرته فحسب. كما انعكست مبادئ الملكية الدسـتورية من خلال إقرار ممارسة الملك لسلطاته من خلال الوزراء وليس مباشرة، حيث نصت المادة ٥٧ من الدستور على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة»، فضلًا عن اشتراط توقيع رئيس مجلس الوزراء على قرارات الملك المتعلقة بشـئون الدولة حتى يسـري مفعولها.[٢] كما تم تحديد السلطات التشريعية للملك في المصادقـة على القوانين قبل إصدارها وليس سـنها مباشـرة، مع الاحتفـاظ للبرلمان بمجلسـيه بحق إصـدار قوانين رفضها الملك بعد موافقة ثلثي الأعضاء بالمجلسـين.

---

(١) دستور ١٩٢٣: المواد ١٧، ١٨، ١٩.

(٢) انظر الهامش رقم (٩) ص ١٨٧.

كما أقر الدستور مبدأ استقلال القضاء وحصانته من تدخل السلطات التشريعية أو التنفيذية في عمله.[1]

٢- دستور ١٩٣٠

مع بدء العمل بدستور ١٩٢٣ ظهرت الخلافات بين الأطراف الثلاثة الأبرز على المسرح السياسي، وهي القصر الملكي وحزب الوفد والسفارة البريطانية. فسعى القصر باستمرار للالتفاف على الدستور، وتدعيم نفوذه وبسط سطوته على المشهد السياسي، والتصدي للشعبية الجارفة التي تمتع بها حزب الوفد. ومن جانبه، حاول الوفد استثمار هذه الشعبية التي حظي بها للبقاء في الحكم، ولتسيير دفة البلاد بالشكل الذي يراه مناسبًا، وللتصدي للملفات السياسية الأهم المطروحة على الساحة، وفي مقدمتها كيفية إنهاء الوجود العسكري البريطاني في مصر. أما السفارة البريطانية، فقد عملت على صون مصالحها في مصر، وضمان عدم تهديد أي من القوى السياسية لمركزها العسكري ونفوذها السياسي في مصر. وقد أدى الصراع المحتدم بين هذا الثالوث السياسي إلى إفساد الحياة السياسية في مصر، وهو ما تجلى في عدد من الأزمات السياسية التي عصفت بالبلاد، والتي تطورت في بعض الأحيان إلى انقلابات على الشرعية الدستورية.

وتعتبر الأزمة السياسية التي وقعت بين القصر وحزب الوفد في منتصف عام ١٩٣٠ هي الأخطر التي شهدتها البلاد خلال السنوات الأولى لتطبيق دستور ١٩٢٣، حيث شب خلاف بين الملك فؤاد ورئيس الوزراء آنذاك وزعيم حزب الوفد مصطفى باشا النحاس حول عدة أمور كان من بينها إدارة المفاوضات مع الجانب البريطاني، وتعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وقانون محاكمة الوزراء المتهمين بمخالفة الدستور.

---

(١) بالرغم من ذلك، فقد منح الدستور الملك بعض الصلاحيات التي يرى بعض الفقهاء أنها تتنافى مع المنهج الديمقراطي النيابي. ومن بين هذه السلطات: تعيين رئيس الوزراء، وإقالة الحكومة، تعيين كبار رجال الدين، تعيين رجال القصر والحاشية، قيادة القوات المسلحة المصرية، منح العفو عن الجرائم.

ومع احتدام الخلاف بين القصر والوزارة، قرر الوفد الاستقالة يوم ١٩ يونيو ١٩٣٠، وقام الملك في نفس اليوم بتكليف إسماعيل صدقي باشا بتأليف حكومة جديدة بغرض معاونته في تحقيق مآربه السياسية. وبالفعل انصاعت الوزارة للتوجيهات الملكية وأقدمت على فض الدورة البرلمانية في مخالفة صريحة لأحكام دستور ١٩٢٣، وهو ما أغضب الوفديين وأثار سخط الرأي العام. ولذلك، ورغبة منه لتجاوز عقبة الدستور التي كانت تقف حائلًا أمام أطماعه في الانفراد بالسلطة، أقدم الملك فؤاد على إلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور جديد في ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠.

وجاء التبرير الملكي لإلغاء دستور ١٩٢٣ ليحمل في طياته المزيد من الاستخفاف بالشعب المصري وقدرته على إدارة العملية الديمقراطية السليمة والادعاء بأن الأحزاب السياسية فشلت في تحقيق آمال الشعب المصري، حيث أشار الملك فؤاد إلى أن «دستور ١٩٢٣ يعتبر صورة سوية لما بلغته الديمقراطية في أوروبا في العصر الحاضر، مع أن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية في مصر – خصوصًا من حيث التعليم ونوع الثروة العامة وتوزيعها – لا تشبه كثير أحوال البلاد التي تنقل عنها، ومن ثم فلم يحقق ما عقد عليه من الآمال».[١]

وسيلاحظ القارئ أن حجج الدفع بعدم استعداد الشعب لممارسة الديمقراطية وبغياب البيئة اللازمة لإطلاق حرية العمل السياسي وبنقص التعليم والثقافة، إنما هي من الحجج التي دومًا ما تسوقها النظم غير الديمقراطية لتبرير استمرارها في الحكم ولتباطئها في القيام بالإصلاحات السياسية اللازمة لإرساء حياة سياسية ديمقراطية في البلاد. وسيتذكر القارئ التصريحات الشهيرة للسيد اللواء/ عمر سليمان رئيس جهاز المخابرات العامة المصرية السابق بعد توليه منصب نائب رئيس الجمهورية أثناء ثورة ٢٥ يناير والتي ذكر فيها – بشكل يكاد يطابق لهجة الملك فؤاد – أن المجتمع المصري ليس مستعدًّا بعد للديمقراطية، وهي التصريحات التي أساءت

(١) د. شمس علي مرغني، القانون الدستوري (١٩٧٧).

إليه وساهمت في الحد من شعبيته وأطاحت بفرص أن يقبل الشارع المصري به بديلا ولو بشكل مؤقت للرئيس السابق.[١]

وكان الهدف الرئيس الذي سعى إليه القصر من خلال إصدار دستور ١٩٣٠ هو الحد من صلاحيات البرلمان بمجلسيه وتقويض حرية الحركة الممنوحة للوزارة وإعادة كثير من السلطات المطلقة التي كان الملك يتمتع بها قبل سريان دستور ١٩٢٣. ورغم أن دستور ١٩٣٠ تضمن العديد من مواد ومبادئ دستور ١٩٢٣، فإنه أخل بالتوازن بين السلطات من خلال تقوية السلطة التنفيذية، وتعضيد صلاحيات الملك على حساب البرلمان. ومن أهم التعديلات التي أدخلها دستور ١٩٣٠ على نظام الحكم تثبيته للحق المطلق للملك لتعيين خُمسي أعضاء مجلس الشيوخ،[٢] والتوسع في سلطة الملك لإصدار القوانين الاستثنائية في أوقات حل مجلس النواب أو عدم انعقاده دون إلزام الملك بدعوة المجلس للانعقاد لإقرار هذه القوانين كما كان الحال في ظل دستور ١٩٢٣،[٣] وزيادة الفترة المنقضية بين حل مجلس النواب والدعوة لانتخابات جديدة لتشكيل مجلس جديد إلى ٣ أشهر بعدما كانت شهرين في دستور١٩٢٣ [٤].

والخلاصة إذن أن دستور ١٩٣٠ جاء بمثابة انقلاب ملكي على الدستور وعلى العملية السياسية.

وأدى هذا الانقلاب الذي قاده القصر وأيدته الأحزاب والقوى السياسية المتحالفة مع الملك وباركته السفارة البريطانية إلى زعزعة الاستقرار في البلاد.

---

(١) انظر:

Donald Macintyre, Mubarak's Anointed One Begins to Assume Power, The Independent, Feb. 11th 2011.

(٢) دستور ١٩٣٠: المادة ٧٥.

(٣) دستور ١٩٣٠: المادة ٤١.

(٤) دستور ١٩٣٠: المادة ٣٨.

وتعاقبت على الحكم وزارات ترتكن حصريا إلى دعم القصر الملكي وليس إلى الشعبية أو الشرعية،[1] وهو ما أثار الاستياء الشعبي وتسبب في انتشار الاحتجاجات المناهضة للحكومات، والتي توجت بسلسلة من المظاهرات في منتصف عام ١٩٣٥ وصلت إلى حد الدعوة للإضراب العام في نوفمبر من نفس السنة. وقد دفعت هذه الأحداث الملك للإذعان للمطالبات التي قادها حزب الوفد وغيره من القوى وأيدتها الجماهير للعودة إلى دستور ١٩٢٣، وهو ما تم في ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ بموجب مرسوم ملكي ألغى دستور ١٩٣٠ وأعاد العمل بدستور ١٩٢٣، وهو ما استمر إلى أن أسقط الدستور بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.[2]

٣- تقييم التجربة الدستورية المصرية من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢

في ضوء ما تقدم من عرض مختصر لنشأة ومضمون دستوري ١٩٢٣ و١٩٣٠ والظروف السياسية التي واكبت إصدارهما وأهم ملامح نظم الحكم التي قامت في ظل هذين الدستورين، يمكن أن ندوّن بعض الملاحظات على هذه الحقبة من تاريخ مصر الحديث ونرصد بعض الأخطاء التي وقعت إبان هذه الفترة والدروس المستفادة التي يتعين أن نعيها كمصريين ونحن مقبلون كأمة في تأسيس وتشييد الجمهورية المصرية الثانية.

من الناحية النظرية، كان دستورا ١٩٢٣ و١٩٣٠ أكثر الدساتير المصرية ليبرالية إذا ما قورنا بكل من الوثائق المنظمة لشكل الحكم في مصر منذ تبوؤ محمد علي باشا الولاية في مصر وبالدساتير التي صدرت منذ إعلان الجمهورية المصرية الأولى في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢. ويتجلى ذلك في الأخذ بالنظام النيابي البرلماني

---

(١) تولى إسماعيل صدقي باشا الحكم من ١٩ يونيو ١٩٣٠ إلى ٢٧ سبتمبر ١٩٣٣. ثم خلفته وزارة عبد الفتاح يحيى باشا التي استمرت من ٢٧ سبتمبر ١٩٣٣ إلى ١٤ نوفمبر ١٩٣٤. ثم جاءت وزارة محمد توفيق نسيم باشا في ١٣ نوفمبر ١٩٣٤ إلى ١٢ ديسمبر ١٩٣٥.

(٢) انظر: علي شلبي ومصطفى النحاس جبر، الانقلابات الدستورية في مصر ١٩٢٣-١٩٣٦ (١٩٨١).

القائـم علـى التـوازن بيـن السـلطات – حتـى وإن اختل هـذا التوازن في ظل دسـتور ١٩٣٠ – وإقرار المسـئولية السياسية للحكومة، ورقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وإعلاء مبدإ سيادة القانون، وصون استقلال القضاء. كما كفل هذان الدستوران الحقوق والحريات الأساسية التي تضمن الحد الأدنى من الحياة الكريمة للإنسـان المصري. إلا أن الخبرة العملية والتجارب التي مرت بها دول أخرى تُعلمنا أن الدسـاتير والقوانين لا تعمل بمعزل عن البيئة السياسـية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنشـأ فيها. فتقييم التجربة الدسـتورية المصرية في الفترة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ لا يمكن أن يعتمد حصريًّا على مراجعة نصوص الدساتير وتقييمها من الناحية النظرية والقانونية. وإنما يتعين النظر إلى مجمل الحياة السياسـية في مصر خلال هذه السـنوات، ورصد الأثر الذي تركته هذه الدساتير على المجتمع، وتقييم مدى التطور الذي طرأ على العملية السياسية، وتحديد قدر نجاح النخبة الحاكمة في تلبية متطلبات واحتياجات الأمة بأسـرها. ويستلزم التقييم الموضوعي والعلمي لهذه الحقبة المهمة مـن التاريخ المصـري الحديث ألا نحكم عليها بمعايير اليـوم أو بمعزل عن الظروف السياسية القائمة والواقع الاجتماعي السائد آنذاك، فالتاريخ، في نهاية المطاف، ما هو إلا «حركة متدفقة يرتبط فيها الماضي والحاضر والمستقبل برباط وثيق».[1]

وفـي هـذا الإطار، فإنه يمكن أن نسـجل عددًا مـن الإيجابيـات والإنجازات التي حققهـا النظام الدسـتوري والسياسـي القائـم في مصر خـلال السـنوات الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢. وفي مقدمة هذه النجاحات أن دستور ١٩٢٣ ونظام الحكم الذي أسسـه جاء كتتويج لمسـيرة كفاح طوليـة خاضتها الأمة المصرية مـن أجل إقامة نظام سياسـي لا يرتكن إلى السـلطة المطلقة لحاكم لا تنازعه ولا تقاسـمه جهة في حكمه للبـلاد. فـإذا كانـت اللائحة الأساسـية التـي أصدرها الخديو إسـماعيل عـام ١٨٦٦ وما تبعهـا من تشـكيل لأول نظارة في عام ١٨٧٨ قد وضعا اللبنـة الأولى لمبدإ الحد من السلطة المطلقة لحاكم مصر، فإن دستور ١٩٢٣ أسس نظامًا سياسيا متكاملًا يقوم

(١) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

على مؤسسات دستورية تتقاسم فيما بينها سلطات الحكم. ورغم أن هذه أمور تبدو عادية وطبيعية لنا اليوم، فإنه لا يجب أن نستهين بحجم الإنجاز التاريخي الذي يمثله دستور ١٩٢٣، فهو بمثابة صفحة جديدة في تاريخ بلد حكمه لأكثر من قرن ولاة وخديويون وسلاطين وملوك لم ينازعهم أحد في ملكهم، وهو إنجاز ما كان ليتحقق لولا ثورة ١٩١٩ التي قام بها الشعب المصري لانتزاع استقلاله وحريته.

ويحسب كذلك لسنوات ما يعرف بالحقبة الليبرالية أنها شهدت ترسيخ وتعميق روح الوحدة الوطنية بين المصريين، وعززت من قوة ومتانة بنيان الأمة المصرية من خلال توثيق العلاقة بين أقباط مصر ومسلميها، وهي الروح التي بعثتها ثورة ١٩١٩ التي شهدت انصهار المصريين في بوتقة الوطنية واتحادهم وراء الأهداف التي أجمع عليها الشعب، وفي مقدمتها تحقيق الاستقلال الكامل وجلاء المحتل البريطاني. وقد انطبعت روح ثورة ١٩١٩ على شكل الدولة التي أقيمت في أعقابها، فأعلي مبدأ الدولة المدنية وترسخت قيمة المساواة بين المصريين وعدم التمييز بينهم على أساس الدين أو العقيدة.

كما يتعين علينا الاعتراف بأنه إذا نظرنا إلى النظام السياسي القائم خلال السنوات الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ في سياقه التاريخي وقارناه بما سبقه ولحقه من أنظمة حاكمة، فإنه سيتبين لنا أن المجتمع المصري تمتع بقدر كبير وهامش واسع من الحقوق الأساسية والحريات العامة التي ضمنتها دساتير تلك الحقبة. ولا ينفي هذا وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في هذه الفترة، وإقدام العديد من الحكومات على تضييق الخناق على معارضيها، إلا أنه يظل أن النخبة السياسية والمجتمعية استطاعت أن تنخرط في العمل العام بقدر كبير من الحرية، كما أنها مارست حريتي الرأي والتعبير بشكل يتجاوز بكثير ما كان قائمًا في فترات تاريخية أخرى، وخصوصا بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.

وإذا كانت هذه أبرز الإنجازات التي تحققت خلال ما سميّ بالحقبة الليبرالية في التاريخ المصري الحديث، وأهم الإيجابيات التي شهدتها مصر خلالها، فإن

الحقيقـة التاريخيـة تظل أن النظام الذي تأسـس في أعقاب ثـورة ١٩١٩ والذي أقامه دستور ١٩٢٣ أسقطه الجيش في حركة عسكرية تحولت إلى ثورة شعبية بعدما أيدتها جموع الشعب المصري. فلماذا سقط هذا النظام؟ وما أوجه القصور التي شابت بنيانه التي نزعت عنه الشـرعية وأفقدته الشـعبية؟ وفي نظرنا، فإن أهم الأسباب التي أودت بالنظام الملكي في مصر إلى الهاوية – والتي يتعين علينا كمصريين أن نراعيها ونحن نرسم ونصوغ مستقبلنا – يمكن أن نوجزها فيما يلي:

العوار الدسـتوري: رغـم التقييم الإيجابي لدسـتوري ١٩٢٣ و١٩٣٠، فإن هذين الدستورين – وبخاصة دستور ١٩٢٣ الذي حُكمت البلاد بموجبه في معظم سنوات ما قبل ثورة يوليو – كان يشوب هيكلهما وصياغتهما بعض العوار الذي سمح بإساءة اسـتغلال السـلطة. فعلى سـبيل المثال، كان النظام الدسـتوري يتبع منهج الدستورية الملكية التي يملك فيها الملك ولا يحكم، إلا أن السلطات التي مُنحت للملك جاءت مخالفة لذلك المنهج، فسـمحت له صراحة بأن يدير بعض شـئون البلاد، وأن يتدخل فـي إدارة الدولـة، وأن يعيـن بعـض الموظفين العموميـن، على حين جـاءت بعض النصـوص الأخـرى الواردة في دسـتوري ١٩٢٣ و١٩٣٠ عامة ومبهمة بشـكل مكّن القصر من تفسيرها وتطبيقها بشكل يوسّع من سلطاته ويغور على حقوق وصلاحيات السـلطات الأخرى في الدولة، خصوصا في السنوات التي تولت فيها الوزارة أحزاب مهادنة للملك ومتحالفة مع القصر.

إضافة لذلك، كان دستور ١٩٢٣ يعاني من عيب أخطر وأعمق من غموض بعض نصوصه، يمثل في انفصامه عن الواقع السياسي للبلاد. فالدساتير ليست وثائق تعمل في فراغ، ولا يمكن أن تؤثر في حياة أمة إلا إذا كانت تعكس تاريخها وحاضرها، وهو ما أخفق دسـتور ١٩٢٣ فيه. فقد كان هذا الدسـتور مستوحى من الدستور البلجيكي، إلا أن واضعـي الدسـتور المصري لـم ينتبهوا إلى أن نظام الحكـم في بلجيكا وعلاقة الملكيـة بالمجتمع البلجيكي وموازيـن القوى بين الأحزاب والأقاليـم المختلفة في بلجيـكا لـم تكـن كنظيرتها في مصـر. كمـا أن التجربة التاريخيـة في بلجيـكا، والتي

جعلـت من دسـتورهم ملائما لبيئتهم، لم تكـن قائمة في مصـر. وبالتحديد، فإن أهم مواطـن الاختلاف بين الحالتين البلجيكية والمصريـة هو أن مصر لم يكن بها تعددية حزبيـة حقيقية فـي عام ١٩٢٣، كما لم تكن رؤية المجتمع المصري للملك والملكية كمثيلتهـا فـي بلجيـكا. فقد كان المطل على المشـهد السياسـي لا يجد سـوى حزب أوحد يتمتع بشـعبية جارفة وشـرعية راسـخة، وهو حزب الوفـد، بالإضافة إلى قصر ملكي اعتاد لأكثر من قرن أن يحكم البلاد بشكل مطلق. وهذا كله تحت ضغط محتل أجنبي له مصالح حيوية في البلاد ويمارس نفوذا كبيرا على المسـرح السياسـي. لذا، فالظـروف لم تكن مواتية في مصر للانتقال مباشـرة إلى نظـام حكم يملك فيه الملك دون أن يحكم، فيما تتركز السـلطة الفعلية في يد سـلطة برلمانية تقودها أحزاب تتبنى رُؤى وأيديولوجيات متباينة تتداول السلطة فيما بينها.

لـذا، حـري بنا ونحن نعدُّ دسـتورًا جديـدًا يقود مصـر إلى نظام ديمقراطي سـليم أن نحتـاط من أن ندخل على الدسـتور عبـارات أو نصوصا تحتمل تأويلا أو تفسـيرا يتيـح الالتفـاف علـى أهـداف ثـورة ٢٥ يناير ٢٠١١ أو يمكّن أيـا من السـلطات أن تسـتأثر بصلاحيات الحكم. فالهدف الأسمى للدسـتور يتعين أن يكون حفظ الفصل والتـوازن بين السـلطات وإخضاعهـا كلها لرقابـة القضاء المسـتقل وحماية الحقوق والحريات العامة.[١]

ممارسـات الملك: كما أوضحنا فيما سـبق، للتاريخ أثر كبير في تشـكيل الحاضر ورسـم ملامحـه، وهو ما وضح بجلاء فـي تصرفات الملك فؤاد وابنـه فاروق اللذين حكما مصر إبان الفترة الليبرالية. فقد وصلا إلى عرش مصر خلفًا لسلسلة طويلة ممن تمتعـوا بسـلطات مطلقة في حكـم مصر. لذا، لم يكن من المسـتغرب أن يسـعيا لأن يحكما البلاد بنفس الأسلوب والصلاحيات التي حظي بها أباؤهم وأجدادهم.[٢] وقد تجسد ذلك في تجاهل الملكين للدستور، وسعيهما الدءوب للالتفاف على أحكامه،

(١) راجع الفصل الرابع.

(٢) راجع: يونان لبيب رزق، فؤاد الأول: المعلوم والمجهول (٢٠٠٦).

ولمحاولاتهما المستمرة لإضعاف الحكومات التي تتمسك بنص وروح الدستور، ولإقدامهما المتكرر على حل مجلس النواب وتكليفهما أحزاب الأقلية بتشكيل الوزارات.[1] وقد عانى حزب الوفد تحديدًا من هذه الممارسات الملكية، والتي سعت لإضعاف الوفد ولتقليص نفوذه وشعبيته الطاغية في الشارع المصري. وقد فاقم من تغول القصر وافتئاته على صلاحيات السلطات الأخرى في الدولة وجود مجموعة من رجال الحاشية الذين عاونوا الملك فؤاد وبدرجة أكبر الملك فاروق على مخالفة الدستور والتوسع في صلاحياتهما.[2]

الأحزاب: رغم وجود عدد كبير من الأحزاب المصرية،[3] وفي مقدمتها حزب الوفد، فإن واقع الحال أن هذه الأحزاب لم تكن تختلف بعضها عن بعض جذريا، فمعظمها كان يعبر عن نفس الطبقة الاجتماعية والاقتصادية، كما أنها لم تكن تجسد توجهات أيديولوجية متعددة، فضلًا عن أنها كانت متفقة – ولو في مواقفها العلنية – على الهدف الرئيس الذي اجتمع عليه المصريون في هذه الفترة، ألا وهو تحقيق الاستقلال الكامل.[4] وكان التباين الرئيس بين هذه الأحزاب يتلخص في ثلاث

---

(١) انظر: د. سامي أبو النور، دور القصر في الحياة السياسية في مصر ١٩٢٢-١٩٣٦ (١٩٨٥)؛ د. سامي أبو النور، دور القصر في الحياة السياسية المصرية ١٩٣٧-١٩٥٢ (١٩٨٨)؛ د. لطيفة محمد سالم، فاروق: من الميلاد إلى الرحيل (٢٠١٠)؛ د. لطيفة محمد سالم، فاروق وسقوط الملكية في مصر(١٩٨٩): د. حسين حسني، سنوات مع الملك فاروق: شهادة للحقيقة والتاريخ (٢٠٠١)؛

(٢) يعتبر علي باشا ماهر وأحمد حسنين باشا من أهم الشخصيات التي عاونت الملك فاروق ودعته في مواجهاته المتكررة مع الوفد ومع السفارة البريطانية.

(٣) انظر: طارق البشري، الحركة السياسية في مصر ١٩٤٥-١٩٥٢ (١٩٨٣)؛ جلال يحيى وخالد نعيم، الوفد المصري ١٩١٩-١٩٥٢ (١٩٨٤).

(٤) يمكن القول إن الاستثناء الوحيد على هذه القاعدة العامة يمثل في جماعة الإخوان المسلمين وحركة مصر الفتاة واللتين تبنتا مواقف أيديولوجية مغايرة للخط العام الذي انتهجته الأغلبية العظمى لأحزاب ما قبل ثورة ١٩٥٢. بالنسبة لهذه الأخيرة، فقد أسست في عام ١٩٣٣ تحت اسم جمعية مصر الفتاة وكانت تتبنى الأفكار الاشتراكية اليسارية، ثم تحولت في ١٩٣٧ إلى «حزب مصر الفتاة» ثم في ١٩٤١ إلى الحزب الوطني الإسلامي ثم في ١٩٤٨ إلى حزب مصر الاشتراكي. راجع: علي شلبي، مصر الفتاة ودورها في السياسة المصرية ١٩٣٣-١٩٤١ (١٩٨٢). أما جماعة الإخوان المسلمين فكما هو معرف أسسها مرشدها العام الأول الشيخ حسن البنا في ١٩٢٨

نقاط رئيسة، أولها اختلاف الزعامات والقيادات، وثانيها في تكتيك وأسلوب تحقيق استقلال مصر، وثالثها علاقة هذه الأحزاب بالقصر الملكي ورؤيتها لكيفية تطبيق الدستور في البلاد.[١]

فبالنسبة للاختلاف الأول بين أحزاب الحقبة الليبرالية، يتضح لنا أن معظم هذه الأحزاب كان المحرك الرئيس وراء نشاطها يمثل في الزعامات التاريخية والشخصيات القيادية الكاريزمية التي أسستها وقادتها.. فعلى سبيل المثال لم يكن رئيس حزب الوفد مجرد رئيس لأهم الأحزاب وأكبرها، وإنما لُقِّب سعد زغلول بـ«نبي الوطنية» وعُرف هو وخلفه مصطفى النحاس باشا بـ«زعيم الأمة» و«الرئيس الجليل».[٢] وفي المقابل، كانت الأحزاب الأخرى التي ظهرت في تلك الفترة مبنية أيضًا على قيادات معظمها منشق عن حزب الوفد بسبب خلافات أغلبها شخصي. فعلى سبيل المثال، انشق عدلي يكن باشا عن الوفديين وأنشأ حزب الأحرار الدستوريين،[٣] كما تأسست الهيئة السعدية في ٤ يناير ١٩٣٨ بعدما فُصلت مجموعة من قيادات الوفد على رأسها د. أحمد ماهر باشا والنقراشي باشا، فضلًا عن أن إنشاء الكتلة الوفدية المستقلة بزعامة مكرم عبيد باشا جاء نتيجة لفصله هو الآخر من الوفد في يوليو ١٩٤٢.[٤] وبالتالي لم تكن هذه الأحزاب مبنية على ركائز مؤسسية متينة

في الإسماعيلية وتحولت تدريجيا من العمل الدعوي إلى النشاط الاجتماعي إلى الاشتغال بالسياسية وممارسة العنف المسلح من خلال ما بات يعرف بالتنظيم الخاص. انظر: علي عشماوي، التاريخ السري لجماعة الإخوان المسلمين (١٩٩٣).

(١) راجع بصفة عامة: د. عبد العظيم رمضان، تطور الحركة الوطنية في مصر ١٩١٨-١٩٣٦ (١٩٨٣)؛ د. عبد العزيز الرفاعي، الديمقراطية والأحزاب السياسية في مصر الحديثة والمعاصرة ١٨٧٥-١٩٥٢(١٩٧٧)؛ د. علي الدين هلال، السياسة والحكم في مصر في العهد البرلماني ١٩٢٣-١٩٥٢ (١٩٧٧)؛ د. نبيه بيومي عبد الله، الحياة البرلمانية في مصر ١٩٢٤-١٩٣٦ (١٩٨٩)؛ د. يونان لبيب رزق، تاريخ الوزارات المصرية ١٨٧٨-١٩٥٣ (١٩٧٥).

(٢) راجع: محمد السعيد إدريس حزب الوفد والطبقة العاملة المصرية: ١٩٢٤-١٩٥٢ (١٩٨٩).

(٣) راجع: د. أحمد زكريا الشلق، حزب الأحرار الدستوريين ١٩٢٢-١٩٥٣(١٩٨٢).

(٤) انظر، على سبيل المثال: يونان لبيب رزق، الوفد والكتاب الأسود (١٩٧٨).

ولم تكن قائمة على دعائم أيديولوجية أو سياسية راسخة، وإنما شاب عملها المزيد من الشخصنة واتسم نشاط العديد من قياداتها بتغليب المصلحة الشخصية وضعف الالتزام الحزبي.

أما الجانب الآخر الذي ميز هذه الأحزاب بعضها عن بعض، فكان موقفها التكتيكي من كيفية تحقيق هدف استقلال مصر وجلاء القوات البريطانية. فقد تباينت مواقف هذه القوى إزاء شكل العلاقة بين مصر وبريطانيا وتوقيت وأدوات إخراج قواتها من مصر.. فقد تراوحت هذه المواقف بين مهادن للوجود الأجنبي ومرحب بالتحالف مع بريطانيا (كالأحرار الدستوريين) وقابل بالتفاوض معها (تبنى الوفد هذا المنهج، وهو ما تجلى في إبرامه معاهدة ١٩٣٦ مع بريطانيا) وبين رافض له ومنادٍ بقتاله (ومن بينهم الحزب الوطني القديم والإخوان المسلمون).

ومما لا شك فيه أن التنافس الشخصي بين هذه الزعامات السياسية والتي طمحت كلها للوصول إلى سدة الحكم اختلط وامتزج مع تباين وجهات نظر هذه الزعامات إزاء كيفية التعامل مع القضايا السياسية الوطنية.. فأثر العامل الأول على الثاني ووضح أنه في كثير من الأحيان كانت النزعات الشخصية والتنافس فيما بين قيادات العمل السياسي في البلاد يحددان سياسات ومواقف هذه الأحزاب إزاء كافة القضايا المطروحة على الساحة السياسية آنذاك وفي مقدمتها كيفية التصدي للوجود البريطاني في مصر. ولذلك لم يكن من المستغرب أن يستغل كل من الملك والاحتلال البريطاني هذا المشهد السياسي لتحقيق أهدافهم وتعظيم نفوذهم في البلاد، فكان القصر يتحالف مع أحزاب لا تتمتع بشعبية تذكر للنيل من غريمه التقليدي حزب الوفد، فيما أقدم هذا الأخير في بعض المناسبات على التقارب من السفارة البريطانية للحد من نفوذ وسطوة القصر على الحياة السياسية.

هذا، وقد رصد المؤرخون كذلك كيف كانت الوزارات المتعاقبة تنقل خلافاتها وتنافسها من المسرح السياسي إلى أروقة مؤسسات الدولة المصرية، فكان من المعتاد أن تنكل الحكومات غير الوفدية بالمسئولين والموظفين المدنيين العاملين في أجهزة

الدولـة المنتمين أو المتعاطفين مع حزب الوفد، كما كان الوفد يعامل موظفي الدولة المحسـوبين على أحـزاب أخرى بنفس الشـكل. هـذا كله بالإضافة إلـى التدخلات المتكـررة للقصر لدعم من يدينون له بالـولاء في الدواوين الحكومية.[1] وبذلك أدى ذلـك إلى ظاهرة خطيرة يتعين على القوى السياسـية التي سـتبزغ فـي الأعوام المقبلة أن تتجنبهـا، ألا وهـي ظاهرة تسـييس الجهـاز الإداري والبيروقراطـي للدولة. فعلينا كمصرييـن أن نعـي أن الدولة ملك للشـعب وخادمة لـه وأنها لا تمثـل نظاما أو حزبا ولا تدين بالولاء لأحد سوى الوطن والأمة المصرية.

إضافـة لمـا تقدم مـن ملاحظات عامة علـى أداء الأحـزاب، فإنه يتعيـن أن نتناول باختصـار أداء حـزب الوفـد وبعض الأخطاء التـي وقع فيها والتي سـاهمت في تهيئة الأجـواء لسـقوط النظـام يـوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢. لـم يكن حـزب الوفد حزبًـا تقليديا أسسـته مجموعة من الأفراد جمعتهم أيديولوجية أو فكر أو مصالح وسـعوا لتحقيقها مـن خلال العمل العـام. وإنما كان الوفد عماد النظام السياسـي القائـم قبل قيام ثورة يوليـو وعـدَّه المصريـون تجسـيدًا للوطنيـة المصرية وتعبيـرًا عن تشـوف المصريين للحريـة ولتقريـر مصيرهم. لـذا، لم يكن غريبًـا أن يلتف المصريون حـول لواء الوفد ويدعمـوه في مواجهاته مع القصر ومع السـفارة البريطانيـة ويناصروه في الانتخابات التي خاضها. إلا أنه رغم هذه الشعبية والشرعية التي تمتع بها الوفد، فقد وقع الحزب في أخطاء أنقصت من رصيده في الشارع وأضعفته في مواجهة خصومه وساهمت في توفير المناخ المواتي لقيام الثورة.

ومـن هذه الأحداث إبرام معاهدة ١٩٣٦ مع بريطانيا والتي رضي الوفد بمقتضاها أن تبقى قوات الاحتلال في قاعدتها العسكرية في منطقة قناة السويس. ورغم اقتناعنا بأن موازين القوى لم تكن لتسمح بعقد اتفاق مع بريطانيا يلبي كامل المطالب المصرية ويخـرج القـوات البريطانية عن الإقليم المصـري، فإن المعاهدة ومـا نصت عليه من

(١) الدكتور أسامة أحمد العادلي، النظام السياسي المصري ١٨٦٦-١٩٨١: الهياكل الدستورية وقوى الحياة السياسية (٢٠٠٠).

إضفاء للشـرعية على الوجود البريطاني في مصر أدى إلى زوال كثير من الفوارق بين الوفـد وغيـره من الأحـزاب. فلم يعد الوفـد يتميز بموقفـه المبدئي الثابـت المُطالب باستقلال البلاد والرافض للتفاوض على مبدإ سيادة مصر على كامل ترابها الوطني.

ثـم أتت أحداث فبراير ١٩٤٢ وأضافت إلى تراجـع مكانة الوفد لدى المصريين، فقد قبل «زعيم الأمة» مصطفى باشـا النحاس بتشـكيل وزارة بناء على إنذار بريطاني لملك مصر وحصار عسكري فرضته المدرعات البريطانية على قصر عابدين، وهو ما أهـان المصريين وأصابهم في كرامتهم، فضلًا عمـا تركه ذلك من غصة وجرح عميق في نفوس رجال الجيش الذين طعنوا في كبريائهم لعدم تمكنهم من الذود عن مليكهم الذي أهانته قوات الاحتلال.

ثـم جاءت الانشـقاقات المتعددة في صفوف الوفد، لتضيـف إلى ضعفه وتخصم من رصيد زعيمه النحاس باشا.[١]

وأخيـرًا، يـرى المستشـار طارق البشـري فـي مؤلفه المهـم «الديمقراطيـة ونظام ٢٣ يوليـو» أن إقـدام الوفد في أكتوبر ١٩٥١ على إلغاء معاهدة ١٩٣٦ بعدما فشـلت جولات التفاوض المتعاقبة بين الحكومات المصرية ونظيرتها البريطانية بشـأن إنهاء الاحتلال – رغم ما حظي به ذلك القرار من شعبية – ساهم هو الآخر في تهيئة الأجواء للإطاحـة بالنظـام وذلـك لأن «الوفـد بإلغائه المعاهـدة وإقراره عدم شـرعية الوجود البريطاني قد بلغ غاية ما يصل إليه الكفاح السـلمي المشـروع من مدى. ومع الاعتبار بأن هذه الصيغة كانت لصيقة بالنشـاط الوفدي، وأن الحزب تكون بها وبنى مؤسساته وفقًـا لهـا، فقد جاء إلغاء المعاهـدة ليمثل عملًا يتخطى حدود الوفـد وقدراته، لذلك تطورت الأحداث سريعة، تعبر عن أزمة الحكم والحياة السياسية كلها في مصر».[٢]

الاحتـلال البريطاني وسـفارته: أمـا الطرف الثالث الذي سـاهم في إفسـاد الحياة السياسـية في مصر خلال هذه الفترة فكان الاحتلال البريطاني وسـفارته التي تمتعت

(١) انظر علي سبيل المثال: د. عبد العظيم رمضان، الصراع بين الوفد والعرش ١٩٣٦-١٩٣٩ (١٩٧٩).

(٢) طارق البشري، الديمقراطية ونظام ٢٣ يوليو (١٩٨٧).

بنفوذ لا حدود له على المسرح السياسي المصري. فقد مارست السفارة البريطانية سياسة «فرق تسد» التي احترفها الإنجليز في مختلف مستعمرات إمبراطوريتهم، فكان قصر الدوبارة (مقر السفارة البريطانية في جاردن ستي) يسعى لمنع أي جهة أو حزب أو طرف سياسي مصري من الاستحواذ على ما يكفي من عناصر القوة أو الشعبية أو النفوذ بما يتيح له مناطحة أو تهديد الوجود والمصالح البريطانية في البلاد. فتارة تتحالف بريطانيا مع القصر ضد الوفد (كما حدث إبان إلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور ١٩٣٠)، وتارة تتآمر ضد القصر وتنحاز للوفد (والمثال على ذلك حادثة ٤ فبراير ١٩٤٢ الشهيرة التي أتت بالوفد للحكومة بناء على إنذار عسكري بريطاني للملك فاروق).[١]

عدم استقرار الحكم: أفضى كل ما تقدم من عوار دستوري، وممارسات أوتوقراطية لملكي مصر فؤاد وفاروق، وما اتسم به أداء الأحزاب السياسية من ضعف واختلال، والتدخل المستمر للمحتل البريطاني في شئون البلاد إلى اختلال أسس النظام السياسي وغياب الاستقرار عن الحكم في مصر. وقد تجلى ذلك في حقيقة أنه خلال السنوات التسع والعشرين الممتدة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢ تألفت ٣٨ وزارة، أي أن متوسط عمر الوزارات المصرية كان حوالي ٨ أشهر. وكما هو معروف، وصلت أحوال البلاد إلى أسوئها في الشهور الستة الأولى من عام ١٩٥٢، حيث تولت الحكم ٤ وزارات، بمعدل شهر ونصف الشهر لكل وزارة. ولم يختلف الحال فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، فلم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت خلال هذه الفترة – باستثناء المجلس الذي انتخب في ١٩٤٥ – مدتها المقررة دستوريا.[٢]

---

(١) هدى جمال عبد الناصر، الرؤية البريطانية للحركة الوطنية المصرية ١٩٣٦-١٩٥٢ (١٩٨٧)؛

John Darwin, Britain, Egypt and the Middle East: Imperial Policy in the Aftermath of War 1918-1922 (1981); Elizabeth Monroe, Britain's Moment in the Middle East 1914-1971 (1981); Bruce Westrate, The Arab Bureau: British Policy in the Middle East 1916-1920 (1992); Michael Cohen and Martin Kolinsky ed, Britain and the Middle East in the 1930s (1992); David Fromkin, A Peace to End All Peace: Creating the Modern Middle East 1914-1922 (1989).

(٢) د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة (١٩٦٢).

وبطبيعـة الحـال، أدت هـذه الظاهـرة إلـى تآكل ثقـة المواطـن المصري فـي العملية السياسـية فـي مصـر، وأقنعـت العديد من القـوى السياسـية – كالجيش – باسـتحالة انصـلاح حـال المجتمع المصري فـي ظل النظـام القائم، وأنه لا مناص من إسـقاطه برمته وبكل عناصره وأطرافه وإعادة صياغة المجتمع والسياسة في مصر بشكل يلبي آمال وطموحات المصريين.

حـرب فلسـطين: مـن المعـروف للقـارئ أن هزيمـة الجيش المصـري في حرب فلسطين التي امتدت لفترات متقطعة طوال عامي ١٩٤٨ و١٩٤٩ كان لها عظيم الأثر في الحكم على نظام ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ بالانهيار. فكان لهذه الحرب وما شهده ضباط الجيش المصري من سوء إدارة وضعف في التدبير من قبل قادتهم العسكريين والسياسـيين ما دفعهم للاقتناع بأن النظام السياسـي القائم في مصر برمته لم يعد قابلًا للإصلاح. كما كان لحرب فلسطين وما أحسه المصريون من إساءة استغلال وتلاعب بالجيـش دور كبيـر فـي إثارة مشـاعر وتعاطف جموع الشـعب المصـري مع الجيش عندما انقلب على النظام القائم. ويرجع ذلك لترسُّخ قضية فلسطين والدفاع عنها ضد المشـروع الصهيوني في الوجدان المصري وارتباطها بتطلع المصريين للتخلص من المحتل البريطاني. فامتزج إحساس العداء للانجليز لاحتلالهم مصر بالحنق تجاههم لمنحهـم فلسـطين لليهـود بموجب وعد بلفور الشـهير، وهو ما ترافق مع شـعور عام بإخفاق وعجز النظام عن تحقيق أي من الهدفين: استقلال مصر والذود عن فلسطين.

الإرث الثقافـي للمجتمع المصري: يخطئ من يتصور أن الدسـاتير والقوانين هي الأسـاس الذي تقوم عليه النظم الديمقراطية الليبرالية. فالدسـاتير وغيرها من الوثائق مـا هي إلا تعبير عن واقع سياسـي واقتصادي وثقافي تعيشـه الأمـة التي صاغت هذه الصكوك القانونية. ومن هنا فإن ما حققته دول ومجتمعات غربية من تقدم على المسار السياسـي ونجاحها في إرسـاء قواعد نظم سياسـية تتسـم بالانفتاح والتعددية وتعلي كلمـة القانون وتقيـم العدل بين الناس لم تأت من فـراغ، وإنما جاءت نتاج صراعات طويلـة ومريرة خاضتها هذه المجتمعات منذ العصور الوسـطى فطنت في نهايتها إلى

مجموعة من المفاهيم والمبادئ والقيم التي شكلت الأساس الفكري والأيديولوجي الذي قامت عليها النظم السياسية الموجودة الآن في أوروبا وأمريكا الشمالية.

ومن هنا، فإن أحد أهم أسباب سقوط الملكية في مصر ومعها النظام السياسي السائد خلال الحقبة الليبرالية في التاريخ المصري هو غياب هذا الإرث الثقافي والحضاري الذي شكل الأساس الفكري للنظم الحاكمة في الدول الغربية. فدستور ١٩٢٣ ونظام الحكم البرلماني الذي أقامه جاءا إلى مصر في عملية استيراد مباشر لأفكار ومبادئ من دول غربية من دون أن تكون الأرضية المجتمعية المصرية مستعدة أو مهيأة لاستقبال هذه المفاهيم والتفاعل معها. والأهم أن النخبة الفكرية والسياسية في مصر آنذاك لم تفلح في بذر بذور هذه القيم والمبادئ التي تشكل الإطار الفكري والنظري لنظم الحكم الديمقراطية، كما أخفقت تلك النخبة – رغم المحاولات والإسهامات المهمة لبعض المفكرين المصريين العظام[١] – في جُسور الهوة بين القيم السائدة في المجتمع المصري في مطلع القرن العشرين والمبادئ التي تتأسس عليها النظام الليبرالية في أوروبا.[٢]

وخلاصة القول إذن، أن وصف هذه الحقبة بالليبرالية لا يعكس بدقة وموضوعية واقع الحياة السياسية في مصر خلال الفترة من ١٩٢٣ إلى ١٩٥٢. فرغم وجود إطار دستوري يعتبر – مقارنة بما سبقه وما لحقه من دساتير – إيجابيا إلى حد بعيد، فإنه لم يخل من عيوب وثغرات سمحت لأطراف سياسية بالالتفاف حول مبادئه وتوظيفه لخدمة مآربهم. كما أن هذا الدستور المستورد من بلجيكا تعثر عند تطبيقه لارتطامه بالواقع السياسي والاجتماعي والفكري في مصر. كما أنه رغم إجراء انتخابات اعتُبر معظمها – مرة أخرى، مقارنة بما لحقها من انتخابات – نزيها إلى حد ما، فإن هذه

(١) من أهم المفكرين الذين حاولوا التوفيق بين الأفكار والقيم السائدة في المجتمع المصري في مطلع القرن العشرين وتلك المبادئ القائمة في أوروبا: الإمام الجليل محمد عبده، الذي سعى لتقديم نظرية توائم بين الدولة القطرية – أو الـ Nation State بالإنجليزية – وفكرة الولاء للأمة الإسلامية، فضلًا عن محاولاته وإسهاماته القيمة في مجال التوفيق بين نظرية السيادة للشعب والسيادة لله.

(٢) علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر ١٨٠٣-١٩٩٧ (١٩٩٧).

الانتخابات لم تؤد إلى تداول السلطة بين أحزاب وقوى سياسية تعبر عن مواقف وتوجهات متعددة. وهذه الأحزاب نفسها لم يتسم عملها بالمؤسسية والمنهجية بما يسمح بإفراز قيادات سياسية فعالة. والأهم أن حزب الوفد الذي كان يمثل وعاءً وعباءة للحركة الوطنية المصرية أخفق – ومعه النظام السياسي برمته – في تحقيق الهدف الأهم والأسمى الذي كان يرنو له المصريون، ألا وهو الاستقلال الكامل وجلاء المحتل البريطاني. وقد ساهمت كل هذه العوامل وتضافرت في عدم استقرار الحكم واهتزاز أسسه إلى حد عرقل مسيرة التنمية والتقدم في البلاد. ومن هنا جاءت مجمل نتائج هذه الفترة التي وصفت بالليبرالية مخيبة للآمال، فلا احتلال أجلي عن البلاد، ولا سيادة وطنية اكتملت، ولا عدالة اجتماعية سادت، ولا رخاء اقتصاديا تحقق، ولا نهضة تعليمية شاملة حدثت، ولا تنمية مجتمعية انتشرت، ولا أهداف سياسية خارجية حُققت، وهو ما أدى في نهاية المطاف إلى سقوط النظام يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢.[١]

(ج) المبحث الثالث: الدساتير المصرية من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١

أما وقد انتهينا من استعراض مراحل التطور الدستوري والسياسي في مصر منذ تولي محمد علي باشا مقاليد الحكم في ١٨٠٥ إلى أن سقطت الأسرة العلوية، فإننا ننتقل الآن لبحث ملامح الواقع الدستوري والسياسي لمصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ إلى إصدار دستور ١٩٧١ الذي أسقطته ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١. وسنكتفي في هذا القسم بالتعليق على الطبيعة العامة للدساتير التي طبقت خلال السنوات الثماني عشرة الفاصلة بين قيام ثورة الضباط الأحرار وإصدار دستور ١٩٧١ من دون أن نتناول كافة الدساتير والوثائق الدستورية التي صدرت خلال هذه الفترة وذلك لتشابهها إلى حد بعيد، ولأنها لم تختلف كثيرًا من حيث النظام السياسي الذي أقامته وطبيعة العلاقة بين السلطات التي أسست لها. وسنركز كذلك في هذا القسم على

(١) انظر: محمد حسنين هيكل، سقوط نظام: لماذا كانت ثورة يوليو ١٩٥٢ (٢٠٠٣).

مشـروع الدسـتور الذي أعد في عـام ١٩٥٤ بتكليف من مجلس قيـادة الثورة آنذاك، وهو المشـروع الذي تم تجاهله ووضع بدلًا منه دستور ١٩٥٦. والغرض من التركيز على مشـروع ١٩٥٤ هو الاهتمام الكبير الذي يحظى به في أوسـاط المثقفين والنخبة السياسية في مصر حاليًا كنموذج يمكن أن يحتذى به لرسم المستقبل السياسي لمصر بعد ثورة ٢٥ يناير.

١- قيام ثورة ١٩٥٢

كمـا هو معلوم للقارئ، اسـتولت «حركـة الجيش»[١] يوم ٢٣ يوليـو ١٩٥٢ على مقاليـد الحكم من خلال السـيطرة علـى المواقع الحيوية في البـلاد، واعتقال قيادات القـوات المسـلحة، وفرضت علـى الملك فـاروق إقالة حكومة نجيب الهلالي باشـا وتعيين علي ماهر باشا بدلًا منه، ثم فرضت عليه التنحي عن الحكم لصالح ابنه الأمير أحمد فؤاد ومغادرة البلاد يوم ٢٦ يوليو ١٩٥٢. ويرى أغلب المؤرخين، ونحن نتفق معهم، أنه إذا كان الجيش قد انقلب على السلطة الشرعية في فجر ٢٣ يوليو، فإن هذه الحركة ما لبثت أن تحولت إلى ثورة أيدها الشـعب وباركتها أغلب طوائفه، خصوصا في الريف المصري والقرى والنجوع.[٢]

(١) من المعروف أن ثورة ١٩٥٢ لم تكن يطلق عليها لقب «ثورة» إلا فيما بعد، فقد كانت توصف في بادئ الأمر بـ«حركة الجيش»، ثم عرفت بـ«الحركة المباركة»، إلى أن أصبحت فيما بعد «الثورة المباركة».

(٢) انظر: محمد نجيب، كنت رئيسًا لمصر (١٩٨٤)؛ خالد محيي الدين؛ والآن أتكلم (١٩٩٢)؛ عبد اللطيف البغدادي، مذكرات عبد اللطيف البغدادي - الجزء الأول والجزء الثاني (١٩٧٧)؛ أحمد حمروش، قصة ثورة يوليو (١٩٨٣)؛ أحمد حمروش، شهود ثورة يوليو (١٩٨٤)؛ مراد ذكي؛ ثورة يوليو: قضايا فكرية (١٩٨٢)؛ جمال حماد؛ ٢٣ يوليو: أطول يوم في تاريخ مصر (١٩٨٣)؛ عبد الرحمن الرافعي، مقدمات ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ (١٩٨٧)؛ مصطفى عبد المجيد نصير، ثورة يوليو والحقيقة الغائبة (١٩٩٧).

Anatoli Agrayshev, Gamal Abdel Nasser (1975); Peter Mansfield, Nasser's Egypt (1969); Anouar Abdel-Malek, Egypt and Military Society: The Army Regime, The Left and Social Change Under Nasser (1968); Gifford Doxsee, Contemporary Egypt: An Assessment of the Revolution (1966); Claude Estier, L'Egypte en Revolution (1965); R. S. John, The Boss (1961).

وبعـد نجاح حركة الجيش وسـيطرتها علـى مقاليد الحكم في البـلاد، بدأ مجلس قيـادة الثـورة في رسـم ملامح الحيـاة الدسـتورية والسياسـية في البـلاد. والملاحظ أن البيـان الأول للمجلـس والـذي وقعـه الرئيس الراحـل اللواء محمـد نجيب وقرأه الرئيـس الراحـل أنور السـادات جاء فيـه أن الجيش «أصبح يعمل لصالـح الوطن في ظل الدسـتور مجردًا من أي غاية»، وهو ما رآه البعض آنذاك بمثابة تلميح بأن الجيش سـيحترم دسـتور ١٩٢٣ بما ينطوي على ذلك من إشـارة إلى عدم السعي لقلب نظام الحكم أو إعلان الجمهورية أو تعطيل الحياة السياسية أو حل الأحزاب.

ولكـن سـرعان مع تبـدل الحال وتغير المسـار، فأقدم الجيش علـى عدة خطوات أحدثت ثورة شاملة في طبيعة وشكل الحكم في مصر، وأهمها ما يلي:

- إعلان سقوط دستور ١٩٢٣ في ١٠ ديسمبر ١٩٥٢.[١]
- تشكيل لجنة تأسيسية لإعداد دستور جديد في ١٣ يناير ١٩٥٣.
- حل الأحزاب السياسية ومصادرة أموالها في ١٦ يناير ١٩٥٣.
- إصدار إعلان دستوري لإدارة شئون البلاد لفترة انتقالية في ١٠ فبراير ١٩٥٣.[٢]
- إسقاط الملكية وإعلان الجمهورية في ١٨ يونيو ١٩٥٣.

---

(١) كانت الأسباب التي أعلنها مجلس قيادة الثورة لإسقاط الدستور هو أنه كان من أسباب استبداد الملك وإفساده الحياة السياسية، الأمر الذي تطلب إسقاط الدستور تمهيدًا لإعداد دستور جديد يساهم فـي بناء حياة سياسية جديدة.

(٢) كان الجيش يحكم البلاد في الفترة من ٢٣ يوليو ١٩٥٢ إلى إعلان سقوط الدستور وإصدار هذا الإعلان الدستوري وفق المادة ٤١ من دستور ١٩٢٣ والتي كانت تخول الملك إصدار مراسيم لها قوة القانون في الأوقات التي لا يكون مجلس النواب منعقدًا فيها. وتضمن هذا الإعلان الدستوري ١١ مادة فقط، وكان يركز قدرًا كبيرًا من السلطات في مجلس قيادة الثورة، حيث كان يمنح «قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة» حق ممارسة أعمال السيادة واتخاذ ما يراه من إجراءات لحماية الثورة والحفاظ على النظام، بما في ذلك تعيين وعزل الوزراء. كما شكل هذا الإعلان الدستوري «مجلسًا مشتركًا» تكون من أعضاء مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء معًا للنظر في السياسة العامة للدولة. أما مجلس الوزراء فقد أحيلت إليه مهام السلطة التشريعية في البلاد، على أن يكون مسئولًا أمام قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة. أما السلطة القضائية فلم تحظ إلا بمادة وحيدة في هذا الإعلان الدستوري أكدت على استقلاليتها.

والملاحظ أن هذه الخطوات كانت قد ركزت قدرًا كبيرًا من السلطات في يد القوات المسلحة، من خلال منح رئيس مجلس قيادة الثورة ممارسة أعمال السيادة والرقابة على مجلس الوزراء الذي كان مسئولًا أمام مجلس قيادة الثورة. ويسترعي الانتباه كذلك أن هذه الإجراءات كلها جاءت استباقًا لمناقشات ومداولات اللجنة التأسيسية المكلفة بصياغة وإعداد دستور جديد في البلاد، حيث لم تكن هذه اللجنة قد فرغت بعد من أعمالها عندما فوجئت بتغيير نظام الحكم من ملكية إلى جمهورية. ورغم أن إسقاط الملكية كان متوافقًا مع التوجه الغالب في اللجنة المكلفة بإعداد الدستور، فإنه عُدَّ مؤشرا لميل مجلس قيادة الثورة للاستئثار بالقرار السياسي ولنيته رسم الخريطة السياسية المستقبلية لمصر من دون استشارة أي من الأطراف الفاعلة في المجتمع المصري أو إشراكهم في إدارة شئون البلاد.

وكما هو معلوم، شهد مجلس قيادة الثورة والجيش بصفة عامة خلال هذه الفترة انقسامات واختلافات في الرأي بين مؤيد لاستمرار تولي القوات المسلحة مسئولية الحكم ومطالب بعودة الجيش إلى ثكناته. كما عصفت بالمجلس أزمة كبرى، عرفت بأزمة مارس ١٩٥٤، بين الرئيسين الراحلين محمد نجيب وجمال عبد الناصر، حيث يرى المؤرخون أن الرئيس عبد الناصر كان يسعى لتقليص صلاحيات وسلطات الرئيس نجيب الذي كان يحظى بشعبية في الشارع واحترام في الجيش، وذلك توطئة لإخراجه من المشهد السياسي.[١] وبالفعل، تم إقصاء الرئيس نجيب في نوفمبر ١٩٥٤

(١) انظر: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١)، والذي يروي تفاصيل الصراع بين الرئيسين الراحلين محمد نجيب وجمال عبد الناصر ومحاولات الأخير الحد من نفوذ الأول. ويرى الأستاذ صلاح عيسى أن إعلان الجمهورية في يونيو ١٩٥٣ يجب أن يفهم كجزء من هذا الصراع لأن الغرض منه كان تقويض صلاحيات الرئيس نجيب، حيث اقترن إعلان الجمهورية بتلميحات وتصريحات بأن الجيش يدعم تبني نموذج الجمهورية البرلمانية لا الجمهورية الرئاسية، وهو ما كان سيركز السلطات الفعلية في يد الرئيس عبد الناصر الذي كان يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه فور إقصاء الرئيس نجيب عاد الرئيس عبد الناصر لدعم التوجه المؤيد لإقامة جمهورية رئاسية لما كان سينطوي عليه من دعم لموقع رئيس الجمهورية الذي كان ينوي أن يتولاه.

انظر أيضًا مذكرات السيد خالد محيي الدين، والتي تقدم وصفا تفصيليا للانقسامات والتيارات المختلفة داخل الجيش وفي مجلس قيادة الثورة، كما تلقي الضوء على ما عرف بأزمة سلاح الفرسان الذي كان خالد محيي الدين ينتمي إليه:

Khaled Muyi Al-Din, Memories of a Revolution: Egypt 1952 (1995).

وانفرد الرئيس عبد الناصر برئاسة مجلس قيادة الثورة ورئاسة مجلس الوزراء بعدما تمكن – بمعاونة المشير عبد الحكيم عامر – من بسط نفوذه في الجيش. وقد استمر هذا الوضع طوال الفترة الانتقالية التي انتهت في ١٦ يناير ١٩٥٦ بالإعلان عن دستور ١٩٥٦ الذي وافق عليه الشعب في استفتاء أجري في ٢٣ يونيو ١٩٥٦.

وقبل استعراض دساتير هذه الفترة التي سبقت العمل بدستور ١٩٧١، سنُطل سريعًا على **مشروع دستور ١٩٥٤** الذي لم يأخذ به مجلس قيادة الثورة. وكما سبق وأشرنا، فإننا **نتناول هذا المشروع لما عرف عنه من انضباط في الصياغة ووضوح في الرؤية وإتقان في إقامة التوازن بين السلطات**، الأمر الذي قد يعاون القارئ وهو يتأمل مستقبل السياسة في مصر ويستشرف شكل الحكم الذي ستفرزه سنوات الانتقال من حكم غابت عنه الديمقراطية إلى واقع جديد يسود فيه القانون وتصان فيه حقوق الإنسان وتعلو فيه الديمقراطية.

٢- مشروع دستور ١٩٥٤ [١]

عُرفت اللجنة التي تشكلت لإعداد دستور جديد للبلاد في ١٣ يناير ١٩٥٣ بلجنة الخمسين، حيث ضمت خمسين عضوًا يرأسهم علي ماهر باشا وضمت في عضويتها ممثلين لأغلب القوى السياسية والاجتماعية الفاعلة فضلًا عن نخبة من رجال القضاء والقانون والفقه.[٢] ونوجز فيما يلي أهم ملامح دستور ١٩٥٤ والتي قد تمثل مادة

انظر كذلك مذكرات الرئيس الراحل محمد نجيب الصادرة باللغة الانجليزية:

Mohammed Naguib, Egypt's Destiny: A Personal Statement (1955).

(١) للاطلاع على مشروع الدستور، راجع: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١) أو د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

(٢) تضمنت اللجنة ممثلين لأحزاب: الوفد / الأحرار الدستوريين / السعديين / الوطني القديم / الوطني الجديد / مصر الاشتراكي (مصر الفتاة) / الكتلة الوفدية المستقلة، بالإضافة إلى ممثلين لجماعة الإخوان المسلمين وثلاثة من قيادات القضاء، وهم رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس الدولة (وهو الفقيه والعالم الجليل عبد الرزاق السنهوري باشا) ورئيس المحكمة الشرعية، فضلًا عن نخبة من أساتذة وفقهاء القانون. راجع في هذا الشأن: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١).

لإثـراء النقاش الدائر الآن في مصر حول شـكل الدولة المصريـة ونظام الحكم الذي يتعين تشييده بعد ثورة ٢٥ يناير:

الجمهورية البرلمانية: اقترحَ واضعو الدسـتور أن تتحول مصر من ملكية دستورية إلـى جمهوريـة برلمانيـة، حيـث نص الدسـتور فـي مادته الأولـى علـى أن الحكومة المصريـة «جمهورية نيابيـة برلمانية».[١] وقد انعكس ذلك علـى منح مجلس الوزراء صلاحيات واسـعة وصلت إلى وصفه بأنه «المهيمن على مصالح الدولة، ورئيسه هو الذي يوجه السياسة العامة للوزارة».[٢]

التوسع في صلاحيات البرلمان: إن الأداة الرئيسية لتعضيد مركز وحصانة البرلمان من تغول السـلطة التنفيذية وافتئاتها علـى صلاحياته هي تقويض إمكانية حل مجلس النـواب. فنصـت المـادة ٥٥ على أنه إذا حُـل مجلس النواب لا يجـوز حل المجلس التالـي لـه لنفس السـبب.[٣] كما اشـترطت المـادة ٥٦ أن يتضمن طلـب حل مجلس النـواب دعوة لإجراء انتخابات جديدة خلال شـهرين من حـل المجلس وأن يجتمع المجلـس المنتخب خـلال ١٠ أيام من الانتخابات. وقررت اعتبـار قرار الحل باطلًا إذا لم يلتزم بكافة هذه الشروط.[٤]

وكما هو مطبق في الأنظمة البرلمانية، منح مشروع الدستور جميع أعضاء البرلمان (بمجلسـيه) حق توجيه الأسـئلة والاسـتجوابات للـوزراء، وألزم الحكومة بمناقشـة الاسـتجواب خـلال ٧ أيـام مـن تقديمـه،[٥] وذلـك فضلاً عن منـح أعضـاء البرلمان حـق اقتـراح القوانين، وإن كان قد خـص أعضاء مجلس النواب وحدهم بحق إنشـاء الضرائب أو تعديلها.[٦]

---

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١٢.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٥.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٦.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٨٢.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٧٧.

إضافة لذلك، فقد منح مشروع الدستور صلاحيات واسعة لمجلس النواب فيما تعلق بإدارة الشئون المالية للدولة، فنص على أن إنشاء الضرائب وتعديلها وإلغاءها أو الإعفاء منها لا يكون إلا بقانون،[١] كما حظر على السلطة التنفيذية إبرام عقود أو اتفاقات تقرر التزامات مالية لأعوام مالية مقبلة إلا بقانون،[٢] فضلاً عن تكليف مجلس النواب بمناقشة جميع أبواب الميزانية،[٣] وإلزام الحكومة بتقديم الميزانية الشاملة للدولة إلى مجلس النواب لفحصها واعتمادها،[٤] إضافة إلى اشتراط اعتماد البرلمان للحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي.[٥]

ومن الضمانات التي قررها الدستور لحسن إدارة مجلس النواب: اشتراط استقلالية رئيس المجلس ووكيليه وإلزامهم بالاستقالة من أي أحزاب ينتمون إليها، فضلًا عن الضمانات والحصانات التقليدية الممنوحة لأعضاء المجالس النيابية لتمكينهم من الإعراب عن آرائهم بحرية ودون الخوف من الملاحقة القضائية. أما بالنسبة للنظر في الطعون الانتخابية فقد أناط المشروع حق الفصل فيها إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث نصت المادة ٦٩ على أنه «لا يجوز إبطال انتخاب أو تعيين أحد أعضاء البرلمان أو إسقاط عضويته إلا بحكم من المحكمة الدستورية العليا».[٦]

مراجعة تشكيل مجلس الشيوخ: من أهم ما يستوقف القارئ في مشروع دستور عام ١٩٥٤: التشكيل الخلاق والمتميز الذي اقترحته لجنة الخمسين لمجلس الشيوخ، حيث قسمته إلى ثلاثة أقسام:[١] تسعون عضوًا منتخبون بالاقتراع السري المباشر؛[٢] ثلاثون عضوًا منتخبون من بين «أعضاء النقابات واتحادات نقابات

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦١.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦٠.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦٦.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٧٠.

العمـال والغـرف والجمعيـات والهيئات التـي تنظم المشـتغلين بالزراعـة والصناعة والتجـارة والتعليم والمهن الحرة وغيرهـا من الأعمال التي تقوم عليها مصالح البلاد الاقتصاديـة والاجتماعيـة والثقافية»؛[٣] ثلاثـون عضوًا يعينهم رئيـس الجمهورية من «أصحـاب الكفاءات العلميـة والفنية ويختارون من بين رؤسـاء الـوزارات والوزراء الحاليـن والسـابقين، والنـواب الذي قضـوا فصلين تشـريعيين في النيابـة، وأعضاء مجالس الشـيوخ السابقين، وكبار العلماء، والرؤساء الروحانيين، والمستشارين ومن فـي درجتهم من رجال القضاء الحاليين منهم والسـابقين، والضبـاط المتقاعدين من رتبـة لواء فأعلـى، وأعضاء مجالس المديريات والمجالـس البلدية الذي قضوا ثلاث مدد في مجالسهم، والموظفين بدرجة مدير عام فأعلى، وأساتذة الجامعات الحاليين منهم والسابقين. ويكون رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء مدى الحياة».[١]

الحـد من صلاحيـات رئيـس الجمهوريـة: أضفى الدسـتور على الرئيـس صفتي «رئيـس الدولـة»[٢] والرئيس الأعلى للقوات المسـلحة،[٣] واشـترط أن يكون مصريا مـن أب وجـد مصرييـن وألا يقل سـنه عن ٤٥ سـنة.[٤] ويسـترعي الانتبـاه أن رئيس الجمهورية في هذا المشـروع لم يكن ينتخب مباشـرة من قبل الشـعب، وإنما من قبل هيئـة تضـم جميع أعضاء البرلمان بمجلسـيه إضافة إلى «مندوبيـن يبلغ عددهم ثلاثة أمثال الأعضاء المنتخبين من المجلسـين، فتنتخب كل دائرة من دوائر مجلس النواب وكل دائرة من دوائر مجلس الشيوخ وكل هيئة أو نقابة ممثلة في مجلس الشيوخ ثلاثة مندوبين عنها».[٥] وقد حدد الدسـتور مدة الرئاسـة بخمس سنوات تجدد مرة واحدة،

---

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥٧.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٨٩.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٧.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٠.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩١.

علمًا بأنه لم يكون للرئيس نائبًا، حيث نص الدستور على أن يتولى رئيس مجلس الشيوخ الرئاسة بالوكالة في حالة تعذر قيام الرئيس بمهامه مؤقتًا.[١]

ولكن أهم ملامح تقويض صلاحيات الرئيس هو ما قررته المادة ١١١ بأن «يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء وتوقيعاته في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، وأوامره شفوية كانت أو كتابية لا تعفي الوزراء من المسئولية بحال».[٢] كما أضافت هذه المادة أنه يحق لرئيس الجمهورية تولية رئيس مجلس الوزراء أو إعفاؤه.[٣]

أما الصلاحيات التي منحها الدستور للرئيس فيمثل أهمها في حل مجلس النواب، وإن اقترن هذا النص بإلزام الرئيس بدعوة رئيس مجلس الشيوخ بتشكيل وزارة محايدة لإجراء انتخابات، وتطرح الوزارة الجديدة على مجلس النواب المنتخب في أول اجتماعاته لنيل الثقة.[٤] كما سمح الدستور للرئيس بإصدار مراسيم تحوز قوة القانون، وإن ألزمه بالحصول على تفويض من البرلمان للقيام بذلك يتضمن تحديدًا لمدة هذه المراسيم وموضوعها والمبادئ التي يتعين أن تلتزم بها.[٥] أما إذا وقعت أحداث طارئة فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو أثناء حله فإنه يجوز للرئيس إصدار مراسيم لها قوة القانون على أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في غضون أسبوعين من يوم صدور هذه المراسيم، وإذا كان المجلس منحلًا يدعى للانعقاد وتعرض عليه المراسيم في غضون نفس المدة. وفي كل الأحوال، نص الدستور على أنه إذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه القوانين في المواعيد المحددة

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٦.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١١.

(٣) أكدت المادة ١٠٤ على نفس المعنى وأضافت أن تعيين وإعفاء الوزراء يكون بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٣.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٠٠.

أو إذا عرضت ولم يوافق عليها خلال ٦٠ يومًا، فإن مراسيم الرئيس تعد لاغية بأثر رجعي.[١]

التوسع في الحقوق والحريات العامة: أفرد مشروع الدستور الباب الثاني لتحديد الحقوق والحريات العامة وذلك في ٤٨ مادة تناولت مختلف أوجه الحقوق والحريات. وتضمن هذا الباب عددًا كبيرًا من الحقوق يمكن تقسيمها على النحو الآتي: **(١) الحقوق المدنية**: إقرار تساوي المصريين أمام القانون ومنع التمييز بينهم على أساس «الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو الاجتماعية»،[٢] وإطلاق حرية العقيدة وممارسة الشعائر دون الإخلال بالنظام والآداب العامة،[٣] وإقرار حريتي الرأي والتعبير بكافة الوسائل وتأكيد حرية الصحافة،[٤] وإعلاء حرمة المنازل[٥] والمراسلات الشخصية وسريتها.[٦] **(٢) الحقوق السياسية**: إرساء حقوق المصريين في الانتخاب،[٧] والاجتماع،[٨] وإقامة الأحزاب دون سابق إخطار أو استئذان ما دامت غاياتها ووسائلها سلمية مع تكليف المحكمة الدستورية العليا

---

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٩٩.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١١.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٥ و٢٦. وتجدر الإشارة إلى أن المادة ٢٦ مكرر أشارت إلى أنه يتعين على الدولة أن تكفل «تعادل حقوق الجماعات السياسية في الانتفاع بالإذاعة وغيرها من وسائل النشر التي تتولاها الدولة وترعاها».

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٣.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٤.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٥.

(٨) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٩. يتعين التنويه بأن هذه المادة قرنت حق الاجتماع بأن يكون هادئًا وألا يحمل المجتمعون السلاح وألا يخالفوا الآداب العامة. ويلاحظ هنا أن هذه الفقرة لم تسمح للسلطات بأن تقيد حق الاجتماع للحفاظ على الأمن والنظام العام، وهو من القيود التي عادة ما تستغلها الأجهزة الأمنية للافتئات على حق التجمع. ومن ناحية أخرى، أشارت المادة إلى أنه «لا يجوز اشتراط الإخطار مقدمًا إلا بالنسبة للاجتماعات العامة»، كما نصت على أن «المواكب والمظاهرات مباحة في حدود القانون».

بالفصل في الطعون المتعلقة بالأحزاب والجماعات السياسية.[١] **(٣) حقوق اقتصادية واجتماعية**: صان المشروع الدستوري حق الملكية،[٢] وأرسى الحق في التعليم وجعله ملزمًا ومجانيا في المرحلة الابتدائية،[٣] وأطلق حرية النشاط الاقتصادي بشرط ألا يضر بالمنفعة العامة أو الأمن،[٤] ونص على أن يتم اقتصاد الدولة بشكل يضمن العدالة الاجتماعية وينمي الإنتاج ويرفع مستوى المعيشة،[٥] وكلف الدولة بتوفير فرص العمل على أساس من المساواة،[٦] ومنح حق إنشاء النقابات،[٧] ودعا لتنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل على أسس اقتصادية تتفق مع مبدإ العدالة الاجتماعية.[٨] **(٤) العدالة الجنائية**: تضمن المشروع كذلك مجموعة من الضمانات التي تعلي سيادة القانون وسمو العدالة، ومنها: إقرار حق

---

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٠. يستوقفنا هنا أكثر من أمر. أولًا، من المثير أن يتم استخدام عبارة «الجماعات السياسية» في الوقت الذي تمت فيه الإشارة إلى «الأحزاب» و»الجمعيات»، وهو ما يدفعنا للتساؤل حول مغزى هذه العبارة، وما إذا كانت ترمز إلى جماعة الإخوان المسلمين أو غيرها من الكيانات التي لم تكن تشتغل بالسياسية بشكل رسمي. وثانيًا، يلاحظ أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا اقتصر على النظر في الطعون المتعلقة بالأحزاب والجماعات السياسية، فهل يعني ذلك أن الجمعيات الأهلية تخرج عن نطاق ولايتها؟ كما يلاحظ أن المادة نصت على أن القانون ينظم قيام الأحزاب والجماعات السياسية «على الأسس الديمقراطية الدستورية، وعلى الشورى وحرية الرأي وفي حدود أهداف وطنية بعيدة عن أي نفوذ أجنبي». وبالطبع يمكن فهم الجزء الأخير من المادة على أنه تلميح للنفوذ الذي مارسته بريطانيا في الحياة السياسية في مصر. أما الجزء الأول، والمتعلق بالأسس الديمقراطية الدستورية، فمن غير الواضح ما المقصود منه وما إذا كان يهدف إلى إضفاء قدر أكبر من الديمقراطية والشفافية على عمل الأحزاب السياسية.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٢.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٢٧ و٢٨.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٥.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٦.

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٤٠.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٤٥.

(٨) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٣٨

اللجـوء للقضاء والذي لا يمكن تعطيله،[١] وحق الدفـاع أمام المحاكم،[٢] ومنع إلقاء القبض على المواطنين أو حبسهم بدون أمر قضائي،[٣] وتقرير مبادئ الشرعية الجنائية كشـخصنة العقوبـة[٤] وأنه لا جريمـة ولا عقوبة إلا بقانون، وإرسـاء مبدإ عدم رجعية القوانين الجنائية.[٥] أما بالنسبة للواجبات، فلم يشر مشروع الدستور إلا للتجنيد الذي وصفه بأنه «واجب عام إجباري ينظمه القانون».[٦]

التوسـع في اللامركزية: من السمات المميزة في مشروع دستور ١٩٥٤: الاهتمام الذي أولته لجنة الخمسـين لإرسـاء قاعـدة اللامركزية في الحكـم، وهو ما تجلى في الباب الرابع من الدستور والمعنون «هيئات الحكم المحلي». وتجدر الإشارة إلى أنه فـي الوقت الـذي أفرد فيه باب برمته يتضمن ١٣ مادة دسـتورية للحكم المحلي، فقد اكتفى دستور ١٩٧١ بتخصيص ٣ مواد لهذا الموضوع ضمن الفصل الثالث الخاص بالسـلطة التنفيذيـة مـن البـاب الخامـس المتعلـق بنظام الحكـم. وقد حدد مشـروع دسـتور ١٩٥٤ اختصاصـات المجالس الحلية، حيـث كلفها بإنشـاء وإدارة الأعمال «الاقتصاديـة والاجتماعيـة والثقافية والصحيـة»،[٧] كما منحها قدرًا من الاسـتقلالية فـي موضوعات التعليم في مراحلـه الأولى والتعليم الفني والطب العلاجي وشـئون

---

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٢.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٣.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٥. استثنت المادة من ذلك حالات التلبس. كما نصت المادة على أنه يسمح لمأمور الضبط القضائي في حالات الاستعجال بأن يقبض على متهم في جناية أو جنحة، على أن يتم إخطار المقبوض عليه كتابة بأسباب القبض وأن يعرض على قاض في غضون ٢٤ ساعة. كما نصت المادة على أن القانون سينظم «وسائل تظلم المقبوض عليه أو المحبوس أو غيرهما ويضع الإجراءات الكفيلة بسرعة الفصل قضائيا في هذا التظلم».

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٧.

(٥) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٦

(٦) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ٦.

(٧) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٠.

المواصلات والطرق المحلية والمرافق والخدمات الاجتماعية.[1] ويلاحظ كذلك أن السلطة التنفيذية المركزية لم تكن تتمتع بنفوذ كبير على هذه المجالس التي اعتبرت قراراتها نهائية وغير قابلة للمراجعة إلا إذا كانت تتجاوز اختصاصاتها.[2] كما أمعن الدستور في صيانة استقلالية هذه الهيئات من خلال منحها حق جباية الضرائب المحلية،[3] وألزمها بوضع ميزانية سنوية شاملة لإيراداتها ومصروفاتها.

الأحكام العامة: نظرًا للجدل الدائر حول دور الدين في الدولة ومدى ملاءمة نص المادة ٢ من دستور ١٩٧١ والتي تجعل مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيس للتشريع، فقد رأينا التنويه بأن واضعي دستور ١٩٥٤ اكتفوا في هذا الشأن بمادة عامة تنص على أن «الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية».[4]

تقليص صلاحيات أجهزة الدولة في الحالات الاستثنائية: من أهم ملامح مشروع دستور ١٩٥٤: تقليص صلاحيات وسلطات الدولة الاستثنائية، فكما رأينا آنفًا حد الدستور من الإجراءات التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذها في أثناء الحالات الطارئة، كما حد من قدرته على حل البرلمان، فضلًا عن تقليص سلطته في إصدار مراسيم تحظى بقوة القانون. كما تضمن المشروع مادة نراها ذات أهمية كبيرة، وهي المادة ٤٩ والتي نصت على أنه «في الأحوال التي يجيز فيها هذا الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه». وتجدر الإشارة إلى أن هذا النص محوري أتى كخاتمة للباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات العامة، وهو ما يعني أنه يعتبر بمثابة قيد عام يحكم كافة الفقرات والمواد التي سبقته، فضلًا عن تأكيده على المبدإ العام القائل بسيادة الدستور – بوصفه أسمى الوثائق القانونية

(١) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤١.

(٢) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٢. وتم تكليف المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الخلافات لتي قد تظهر حول حقوق وواجبات هذه الهيئات المحلية ومدى التزامها بنصوص الدستور والقانون.

(٣) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٤٣.

(٤) مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٩٥.

فـي البـلاد – على كافـة القوانين واللوائح والقـرارات والإجـراءات الأخرى التي قد تصدرها أو تتخذها أي من سلطات الدولة.[1]

وإضافة لذلك كله، جاءت المادة ١٩٩ من الدسـتور لتتناول سلطات وصلاحيات الدولـة فـي حـالات الطـوارئ. ونظرًا لمـا عانت منه مصر من سـوء اسـتخدام قانون الطـوارئ وتطبيقـه بشـكل تعسـفي أدى للمسـاواة بين الطـارئ والاعتيـادي وحول الاسـتثناء إلـى قاعدة، فإنه يجـدر بنا أن نقتبس هـذه المادة بأكملها لمـا لها من أهمية كبيرة في الظرف الراهن:

«فـي حالـة الحرب أو وقـوع إضرابات تخـل بالأمن إخلالًا خطيـرًا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان تفويض الحكومة في سلطات معينة لمواجهة الحال، وإذا كان البرلمان في غير أدوار الانعقاد دُعي للاجتماع فورًا، وإذا كان مجلس النواب منحلًا وجبـت دعوته ويظل البرلمان مجتمعًا تحقيقًا لكافـة الحريات العامة وللرقابة البرلمانيـة الكاملـة ما دام التفويض قائمًا. وهذه السـلطات تقدرهـا الضرورة، فيجوز أن تحـدد بمنطقة معينـة أو لمواجهة حوادث معينة ويجب دائمًـا توقيتها بزمن معين. وللحكومـة عنـد الاقتضاء أن تطلب كذلك التفويض في سـلطات جديدة، وللبرلمان أن يقـرر في أي وقت إلغاء جميع السـلطات التي منحهـا للحكومة أو بعضها أو الحد منهـا. وفي جميع الأحوال، تكون القوانين التي يقرهـا البرلمان بأغلبية الأعضاء التي يتألف منهم كل من المجلسين.

ولا يجوز المسـاس بمبدإ تحريم القبض علـى أعضاء البرلمان بغير إذن المجلس المختص، وتؤلف هيئة برلمانية على الوجه الذي يبينه قانون التفويض البرلماني تمثل فيها الجماعات السياسـية في المجلسـين وتستشـيرها السـلطة التنفيذية في ممارسـة السـلطات المفوضة فيها وتودع الحكومة البرلمان ما تصدره من الأوامر التنظيمية إثر صدورها. وتكون ممارسـة هذه السـلطات خاضعة للرقابـة القضائية ولا يجوز بحال من الأحوال الإعفاء من المسئولية المترتبة عليها».

(١) أشار الدستور صراحة إلى هذا المبدإ القانوني الراسخ في المادة ٢٠٢، وهي المادة قبل الأخيرة، والتي نصت على ما يلي: «تجري أحكام هذا الدستور على الدولة المصرية جميعًا».

ويتضح مما تقدم أن المشرع الدستوري قد فطن لحقيقة أن حالات الطوارئ تعد من أهم الثغرات التي تنفذ منها السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية للتوسع في سلطاتها ولفرض هيمنتها على الحياة السياسية، حيث تتذرع الحكومات بوجود تهديد ما للتحلل من القيود الدستورية والتشريعية الموضوعة على كيفية تأديتها لمهامها، كما توظف الحكومات هذه الظروف الاستثنائية كذريعة لاتخاذ إجراءات تهدف للفتك بخصومها السياسيين. لذلك، فقد أدخلت لجنة الخمسين على مشروع الدستور الذي أعدته ضمانات عديدة للحد من سلطات الحكومة والجهاز التنفيذي خلال أوقات الطوارئ. وبالتحديد، نجد أن أهم الضمانات الواردة في هذه المادة تتمثل فيها يلي:

النص صراحة في الدستور على الحالات التي يمكن فيها اتخاذ إجراءات استثنائية. وأهمية ذلك أن المشرع الدستوري لم يترك تحديد هذه الحالات للبرلمان لأنه من اليسير على البرلمان أن يعيد النظر في التشريعات، الأمر الذي قد يتيح لأغلبية نيابية أن تعدل القانون المنظم لكيفية التعامل مع هذه الحالات بشكل يلتف حول الدستور ويخل بالتوازن بين السلطات ويسمح بانتهاك حقوق وحريات المواطنين. كما أن النص صراحة على الحالات التي يجوز فيها الالتجاء إلى هذه الإجراءات الاستثنائية يغلق الباب على إضافة حالات جديدة كلما اقتضت الحاجة.

لم يترك الدستور لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة لمواجهة الحالة الطارئة التي تمر بها البلاد، وإنما قصر دور الرئيس على طلب تفويض مجلس الوزراء. ومرد ذلك أن المشرع الدستوري رغب في وضع مسئولية التصدي للأحوال الاستثنائية على كاهل مجلس الوزراء، نظرًا لكونه مسئولًا أمام البرلمان وخاضعًا لرقابته المستمرة، الأمر الذي سيكبح جماح السلطة التنفيذية إذا فكرت في توظيف هذه الظروف الطارئة لارتكاب مخالفات أو للتوسع في سلطاتها.

ألزم مشروع دستور ١٩٥٤ الرئيس بالحصول على موافقة البرلمان وتفويضه للحكومة، حتى لو لم يكن البرلمان منعقدًا أو إذا كان مجلس النواب منحلًّا، مما

يعنـي أنـه لا مناص ولا فـرار من رقابـة البرلمان لأداء السـلطة التنفيذيـة وتأكدها من أن الظـروف التي تواجهها البلاد تسـتدعي فعلًا اللجوء إلى الظروف الاسـتثنائية وأن الإجراءات المقترح اتخاذها للتعامل مع هذه الظروف ملائمة ومناسبة لها.

تعضيدًا للرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية خلال تعاملها مع هذه الظروف الاستثنائية، فقد مُنح البرلمان حق مراجعة التفويض الذي منحه للحكومة في أي وقت بالإلغاء أو التعديل، فضلًا عن إلزام البرلمان بالانعقاد بشـكل دائم لاسـتمرار الرقابة النيابة على أداء وممارسات الجهات الإدارية.

وأتـت الفقـرة الأخيـرة من النص الـذي اقترحته لجنـة الخمسـين لتضيف ضمانة أخـرى لا تقـل أهمية عن المتابعـة النيابيـة لأداء الحكومة، ألا وهي الرقابـة القضائية لكافة الإجراءات المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

وختامًا، **وبعد اسـتعراض ملامح مشـروع دستور ١٩٥٤** وما تضمنه من ضمانات للفصل بين السـلطات وتحقيق التوازن فيمـا بينها، وما نص عليه من حقوق وحريات تضمـن للمواطن المصـري العيش الكريم، **يمكننا القول إن معـدي هذه الوثيقة كانوا علـى درجـة عالية من الحـس الوطني والوعي السياسـي** ممـا مكنهم من إعـداد إطار دستوري كان يمكنه أن يحدث نقلة نوعية في واقع الحياة في مصر.

ولعـل أكثـر ما يسـترعي انتباهنـا من واقع دراسـة هـذه الوثيقة هو أنهـا أخذت في الاعتبار ثلاثة عوامل تعد هي الحاكمة لمدى نجاح أي مشـروع دسـتوري، وهي، أولًا الإدراك العميـق لواقـع الحياة السياسـية في الفترة التي سـبقت وضع الدسـتور، حيث كان واضحًا أن لجنة الخمسين سعت لسد الثغرات والعيوب التي شابت بنيان دستور ١٩٢٣ والتي مكنت الملك من الالتفاف على الدسـتور والمسـاهمة في إفساد الحياة السياسـية. **أما ثانيًا، فقد أدرك واضعو مشـروع الدستور أن المشـهد المصري قد تغير جذريًّـا بعـد ثورة يوليو، فقد أضحى الجيش** بما له من سـلاح وعتـاد وما يتمتع به من شرعية في الشارع **لاعبًا فاعلًا على المسرح السياسي**، حيث سيطر الجيش بشكل يكاد

يكـون حصريـا على مقاليد الحكم واسـتأثر منذ قيام الثورة بكافة السـلطات التنفيذية والتشـريعية، **الأمر الذي رأت معه اللجنة أن يتم الحد من صلاحيات السـلطة التنفيذية وإحـكام الرقابة البرلمانية عليها وتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية**، والذي كانت تـدرك اللجنـة أنه على الأغلب كان سـيكون عسـكريا. **أما ثالثًا، فقد استشـرفت لجنة الخمسـين آفاق المستقبل السياسـي والاجتماعي في مصر برؤية وبصرية ثاقبة**، حيث أحسـت أن الطبيعـة النخبويـة للحياة السياسـية والحزبية في عصر ما قبـل ثورة يوليو لـم تعد ملائمـة، وأن المسـتقبل سـيتطلب الالتفات أساسًـا لاحتياجـات ومتطلبات وأولويات الطبقات الكادحة في الشعب المصري، وفي مقدمتهم العمال والفلاحون. وهو ما انعكس على القدر الوفير من الحقوق والحريات التي أقرها مشـروع الدستور والاهتمـام الملحـوظ بحقـوق العمـال وإبـراز مسـئولية الدولة فـي رعايـة المواطن والارتقاء بحياته وظروفه المعيشية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

ومـن جانبنا، نـرى أن هذا هو الـدرس الرئيس الذي يمكن أن نسـتلهمه من تجربة دسـتور ١٩٥٤، وهـي منهجيـة وضع الدسـتور والفكـر السياسـي والاجتماعي الذي يعكسـه. فليس المطلوب ونحن نقدم على بناء مصر جديدة في أعقاب ثورة ٢٥ يناير أن ننقـل نصوصًا من دسـاتير قديمة، وإنمـا أن نقتفي أثر لجنة الخمسـين في إعدادها دسـتور مؤسـس علـى عناصر ثلاثـة لا غنى عنهـا، وهي: معرفـة التاريخ واسـتيعاب دروسه وقراءة الحاضر وفهم متطلباته واستشراف المستقبل وإدراك آماله.

٣- دساتير ١٩٥٢-١٩٧١

للأسف لم يقدّر لمشروع دستور ١٩٥٤ أن يرى النور.. ففي الوقت الذي كانت فيه لجنة الخمسين تعكف على دراسة نظام الحكم الذي ينبغي أن يقام في مصر وتتباحث حول شـكل العلاقة بين السـلطات العامة فيما بعد قيام حركة الجيش، كانت موازين القوى تتغير وتتبدل. فكان مجلس قيادة الثورة يفرض هيمنته على السياسية في البلاد ويعمق من سيطرته على مفاصل الدولة ويرسخ وجوده وسطوته على مقاليد الحكم،

الأمر الذي مكنه من فرض رؤيته للمستقبل السياسي للبلاد من دون الالتفات لرأي لجنة الخمسين. وبالفعل، تقدمت اللجنة بمشروعها إلى رئيس مجلس الوزراء آنذاك جمال عبد الناصر في ١٧ يناير ١٩٥٥، حيث تمت إحالة المشروع إلى المكتب الفني لرئيس مجلس الوزراء لدراسته. وكانت نتيجة هذه «الدراسة» أن تقرر إعداد دستور جديد بالكامل وضع خطوطه العريضة رئيس الوزراء بنفسه، وهو دستور ١٩٥٦، الذي عُرض للاستفتاء الشعبي في ٢٣ يونيو ١٩٥٦.[١]

ونتناول في هذا القسم ملامح الحياة الدستورية من إعلان دستور ١٩٥٦ إلى أن صدر دستور ١٩٧١. وسنكتفي هنا بالتعليق بشكل عام على دساتير تلك الحقبة دون استعراض تفاصيلها، وذلك لأنها تشابهت إلى حد كبير من حيث النظام السياسي الذي أقامته في البلاد، فضلًا عن أن معظمها صدر كرد فعل لأحداث سياسية معينة ولم يستمر إلا لفترات قصيرة.

أصدر مجلس قيادة الثورة منذ توليه حكم البلاد في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ عدة وثائق دستورية لتنظيم العمل بالدولة المصرية، وهي: إعلان دستوري صدر يوم ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ للإعلان عن سقوط دستور ١٩٢٣ ولدعوة لجنة تأسيسية لوضع دستور جديد، وإعلان دستوري بتاريخ ١٧ يناير ١٩٥٣ لتقرير حل الأحزاب السياسية، وإعلان دستوري بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٥٣ يتكون من ١١ مادة لوضع الإطار العام لنظام الحكم خلال الفترة الانتقالية اللاحقة على قيام الثورة والتي استمرت حتى صدور دستور ١٩٥٦، وإعلان دستوري بتاريخ يوم ١٨ يونيو ١٩٥٣ اقتصر على ثلاثة مواد لإعلان سقوط الملكية وقيام الجمهورية. ثم تبع هذه الإعلانات صدور دستور ١٩٥٦، والذي لم يُعمل به إلا لعشرين شهرًا، حيث حل محله دستور ١٩٥٨ المؤقت بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا. وما أن انفصلت سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة في عام ١٩٦١ حتى صدر إعلان دستوري في ١٩٦٢ تبعه دستور مؤقت آخر في ١٩٦٤ ثم إعلان دستوري عام ١٩٦٩، وهو

(١) راجع: صلاح عيسى، دستور في صندوق القمامة (٢٠٠١).

آخر الوثائق الدستورية التي صدرت في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر وآخر ما صدر قبل دستور ١٩٧١.[١]

وبصفة عامة، تتفق هذه الدساتير كلها من حيث الشكل العام للدولة ونظام الحكم الذي أقامته.. فعلى الرغم من وجود بعض نقاط التباين بينها، فإن المنحى العام الذي انتهجته كان متطابقًا. ويمكن أن نوجز **أهم ملامح هذه الدساتير والوثائق الدستورية** فيما يلي:

هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية: أخلَّت هذه الدساتير إخلالًا جسيمًا بمبدأي الفصل والتوازن بين السلطات. فالمفترض في الفقه والنظرية الدستورية أن تكون السلطات بمثابة رقيب بعضها على بعض، وأن تكبح السلطة التشريعية جماح السلطة التنفيذية وتراقب ممارستها لصلاحيتها، فيما تتمتع السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية بسلطات (يعد أهمها حق حل البرلمان) تؤدي إلى إحداث التوازن بين هاتين السلطتين. وقد تهاونت الدساتير الصادرة خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٧٠ في تطبيق هذه المبادئ وشرّعت لهيمنة السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، وجعلت الثانية رهينة لأهواء ورغبات الأولى. وظهر ذلك بجلاء في طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة في ظل دساتير هذه الحقبة. فرغم نص هذه الدساتير على اختيار أعضاء المجلس النيابي بالانتخابات الحرة المباشرة،[٢] فإنه قصر حق الترشح لعضوية المجلس على أعضاء التنظيم السياسي الوحيد في البلاد، والذي تغير اسمه من هيئة التحرير إلى الاتحاد القومي إلى الاتحاد الاشتراكي، والذي يتولى تعيين أعضائه رئيس الجمهورية.[٣] وبالتالي أصبح أعضاء مجلس الأمة فعليا معينين من قبل السلطة التنفيذية، حيث كانت الترشيحات لعضوية مجلس الأمة تحدد من

---

(١) للإطلاع على نصوص هذه الوثائق، راجع: د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

(٢) انظر على سبيل المثال المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦.

(٣) انظر على سبيل المثال المادة ١٩٢ من دستور ١٩٥٦.

قبـل التنظيم السياسـي الوحيد في مصر والذي سـيطرت عليه السـلطة التنفيذية. وقد وصلت سـيطرة السـلطة التنفيذية على تشـكيل وعضوية البرلمان إلى ذروتها في ظل دسـتور ١٩٥٨ المؤقـت الذي منح الرئيس حق تعييـن جميع أعضاء مجلس الأمة في الجمهوريـة العربية المتحدة، على أن يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلسـي الأمة في قطري دولة الوحدة المصري والسوري.[١]

تقويض صلاحيات السـلطة التشريعية: لم تكتف السـلطة التنفيذية بالسيطرة على تشـكيل وعضوية مجلس الأمـة، وهو ما كان يؤمن لها ضعف الرقابة التشـريعية على أدائها، وإنما شـرعت كذلك في الحد من سـلطات المجالس النيابية. وانعكس ذلك، على سبيل المثال، في عدم إقرار دستور ١٩٥٦ مبدأ المسئولية التضامنية للوزراء أمام مجلس الأمة، وإنما السماح فقط بسحب الثقة من وزراء بمفردهم دون أن يتم سحب الثقـة من الوزارة بأكملهـا.[٢] هذا، بالإضافة إلى حق الرئيس في حل مجلس الأمة،[٣] من دون أن يكون للمجلس أي حق مواز في محاسبة الرئيس أو حتى الوزارة.

المركزية الشـديدة في الحكم: إضافة لما انطوت عليه هذه الدسـاتير من إضعاف شـديد للسـلطة التشريعية وفرض لسطوة السـلطة التنفيذية عليها، توّجت دساتير هذه الحقبة نزعتها السـلطوية بخلق مركزية شـديدة في إدارة الدولـة عن طريق منح رئيس الجمهوريـة صلاحيـات هائلة تمتـد لجميع أجهـزة الدولة وهيئاتهـا. فأصبح الرئيس هو الذي يضع السياسـة العامـة للدولة، ويوجه الوزراء في تنفيذهم للسياسـيات التي يضعهـا. وبالتالي تحوّل الـوزراء في هذا النظام إلى مجـرد معاونين للرئيس في تنفيذ رؤيتـه للبـلاد.. فعلى سـبيل المثال، ذكـرت المـادة ١٣١ من دسـتور ١٩٥٦: «يضع رئيس الجمهورية بالاشـتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي

(١) دستور ١٩٥٨ المؤقت: المادة ١٣. تكون مجلس الأمة في دولة الوحدة من ٦٠٠ عضو عينهم كلهم الرئيس عبد الناصر. وكان ٤٠٠ من أعضاء هذا المجلس من مصر، فيما كان ٢٠٠ من أعضائه من الإقليم الشمالي، أي سوريا.

(٢) دستور ١٩٥٦: المادة ١١٣.

(٣) دستور ١٩٥٦: المادة ١١١.

السياسـية والاقتصاديـة والاجتماعيـة والإدارية ويشـرف على تنفيذهـا». وتعتبر هذه الصلاحيـات من سـمات نظم الحكم الرئاسـية، إلا أنها أتت دون مـا يقابلها ويوازيها في النظم الرئاسـية من ضمانات تمنع تغول مؤسسة الرئاسة واستئثارها بالسلطة وفي مقدمتهـا وجـود برلمان حر وقوي منتخب مباشـرة من الشـعب يقـوم بمراقبة أعمال الرئيـس والحكومـة. وقـد غاب هـذا العنصر كامـلا عن الحالـة المصريـة، فلم يقرر الدستور أي وسائل لمحاسبة الرئيس أو متابعة أعماله.

إقامـة تنظيم سياسـي أوحد في البـلاد: أضمر ضباط حركـة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قدرًا كبيـرًا من العـداء للأحزاب السياسـية التي كانت قائمـة في العهد الملكـي. فقد ألقى الضباط الأحرار بقسط من اللائمة على النخبة الحاكمة وفي مقدمتها الأحزاب لما آل إليـه حال المجتمع المصري قبل قيام ثورة يوليـو، وقدَّروا أن إعادة فتح الباب للعمل السياسـي والسـماح للأحزاب للعودة للهيمنة على المسرح السياسي سيقوض فرص نجـاح الثـورة. ومن هنا قرر مجلس قيـادة الثورة إلغاء الأحزاب فـي ١٧ يناير ١٩٥٣ وإنشـاء «هيئة التحرير» لتكون التنظيم السياسـي الوحيد في البلاد. وامتد وجود هيئة التحرير إلى أن صدر دسـتور ١٩٥٦ الذي أنشـأ الاتحاد القومي بموجب مادته ١٩٢ والتي نصت على أن «يكوّن المواطنون اتحادًا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التي قامـت من أجلهـا الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سـليمًا من النواحي السياسـية والاجتماعية والاقتصادية».[1] كما أناط الدسـتور بالاتحاد القومي التقدم بمرشـحين لعضويـة مجلس الأمة، فيما كلف رئيس الجمهورية بتحديد طريقة الانضمام إلى هذا الاتحاد. وبطبيعة الحال، أفضى هذا الوضع إلى سـيطرة شـبه مطلقة للسلطة التنفيذية عامة، ورئيس الجمهورية خاصة، على السـلطة التشـريعية، حيث كان أعضاء مجلس الأمة يصلون إلى البرلمان بناء على ترشيح التنظيم السياسي الوحيد في البلاد والذي يتولى الرئيس تعيين أعضائه.[2]

---

(١) دستور ١٩٥٦: المادة ١٩٢.

(٢) راجع: د. عثمان خليل، الاتحاد القومي ونظام الحزب الواحد، المجلس المصري للعلوم السياسية، المجلد رقم ١ العدد رقم ٥، نوفمبر ١٩٥٨.

وفـي أعقاب انفصال سـوريا عن الجمهورية العربية المتحـدة وما أحدثه ذلك من هزة عنيفة للنظام، أحس الرئيس الراحل عبد الناصر بضرورة مراجعة الأسس الفكرية والنظريـة التي يقـوم عليها النظام، وهو ما تجسـد في وثيقة عرفـت بالميثاق الوطني، وقد أعدت لتكون بمثابة رؤية شاملة جديدة للدولة وإطار عام لكافة أوجه النشاط في المجتمع. ومن ضمن ما أفرزته هذه الفترة إلغاء الاتحاد القومي واسـتبدل به الاتحاد الاشـتراكي العربـي بوصفه التنظيم السياسـي الوحيد في البلاد. وقـد وُصف الاتحاد الاشتراكي بأنه بمثابة سلطة عليا تعلو السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، حيث إنـه وعاء عام ومظلة واسـعة تحوي مختلف طبقات الشـعب وأطيافه.. وهو المفهوم الـذي كان يعبـر عنـه بأن الاتحاد الاشـتراكي يجسـد تحالـف قوى الشـعب العامل. وقد مارس الاتحاد الاشـتراكي كثيـرا من الصلاحيات والسـلطات التي كانت موكلة للاتحاد القومي، كترشيح أعضاء مجلس الأمة والتباحث حول السياسية العليا للدولة وتحديد أولويات العمل العام.[1]

تقليـص الحقـوق والحريـات العامـة: عكسـت نصـوص البـاب الثالـث مـن دسـتور ١٩٥٦ والمعنون «الحقوق والواجبات العامة» والأبواب المماثلة في دساتير تلـك الفتـرة روح هذه الحقبـة. فقد انعكسـت الأولويـات الاقتصاديـة والاجتماعية للنظام على طبيعة الحقوق المنصوص عليها في الدسـتور، فكان التركيز على حقوق العمـال، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان التوزيع المنصف للثروة. وفي المقابل أغفلت الدسـاتير بعض الحقوق المدنية والسياسية الرئيسة، وفي مقدمتها حق تكوين الأحـزاب، وهـو الحق الذي لم يأت ذكره في هذه الدسـاتير. كما يلاحظ أن كثيرا من الحريـات العامـة جاء النص على ممارسـتها مقترنًا بعبارة «في حـدود القانون»، وهو ما أتاح لجهة الإدارة التي كانت – كما رأينا فيما سبق – تهيمن على السلطة التشريعية أن تقيد ممارسة الحقوق والحريات الأساسية كيفما تشاء. كما أدخلت على الدستور عبارات غامضة وفضفاضة تتيح للسـلطة التنفيذية أن تضيق من هامش الحرية المتاح

(١) انظر: الدكتور محمد حافظ غانم، الاتحاد الاشتراكي العربي: دراسة مقارنة (١٩٧٢).

للمواطنين. فعلى سبيل المثال، اقترنت حرية ممارسة الشعائر الدينية بالـ «عادات المرعية في مصر»، دونما أي تحديد لهذه العادات أو الجهة التي يحق لها تعريفها، وهو ما كان يفتح المجال لجهة الإدارة كي تتحكم في ممارسة المصريين لشعائرهم الدينية كيفما تشاء.

وخلاصة القول فيما يتعلق بهذه الدساتير التي صدرت في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر أنها لم تتبن نظاما سياسيا من ضمن تلك التي عرفها وصنفها فقهاء القانون الدستوري وأساتذة العلوم السياسية.. فالجمهورية المصرية الأولى التي تأسست في أعقاب ثورة يوليو لم تكن بحال من الأحوال جمهورية برلمانية أو رئاسية أو الرئاسية/ البرلمانية المختلطة، بل اقتطفت من كل بستان زهرة وخلقت كيانات لا يمكن وضعها ضمن أي من الأنظمة السياسية المعروفة عالميًّا. وتجسد ذلك في الأخذ ببعض خصائص النظام الرئاسي والممثلة في منح الرئيس سلطات واسعة في إدارة شئون البلاد، إلا أن ذلك لم يقترن برقابة السلطة التشريعية على الرئيس وأدائه كما هو معمول به في الأنظمة الرئاسية. كما أخذت دساتير هذه الحقبة من النظام البرلماني حق السلطة التنفيذية في حل مجلس الأمة، إلا أنها لم تقرر للسلطة التشريعية صلاحيات تذكر في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية. كما امتد الخلل الشديد في التوازن بين السلطات إلى شكل وهيكل السلطة التنفيذية، فقد تركزت السلطات في يد مؤسسة رئاسة الجمهورية وتحولت الحكومة إلى مجرد تابع مطيع ينفذ أوامر الرئيس وتوجيهاته.. بل إن الرئيس عبد الناصر تولى بنفسه منصب رئيس الوزراء في أكثر من مناسبة بما يعد إخلالا بمبادئ نظم الحكم الرئاسية/ البرلمانية المختلطة.[1]

وبالإضافة لذلك حالت هذه الدساتير دون قيام أي حياة سياسية في البلاد.. فالأحزاب مُنعت، والاشتغال بالسياسة قُصر على تنظيم شعبي أوحد، وجميع أشكال المعارضة السياسية أقصيت عن المسرح السياسي. واقترن ذلك بتضييق الخناق على

(١) بالتحديد، تولى جمال عبد الناصر منصب رئيس مجلس الوزراء ٨ مرات في الفترة الممتدة من ١٩٥٢ إلى ١٩٧٠.

منظمـات المجتمـع المدني والحد من فعاليتها، وفرض سـيطرة الدولة على الصحافة ومختلـف وسـائل الإعلام. والأخطر من هـذا وذاك أن هذه الدسـاتير تجاهلت النص علـى كثير مـن الضمانـات والحقوق الأساسـية التي تصـون كرامة الإنسـان وتضمن للمواطن أبسـط حقوقه وحرياته الأساسـية. وبالتالي، تعد هذه الفتـرة في تاريخ مصر الحديـث مـن أكثر الحقـب التي غابـت فيها عن مصـر دعائـم الدولة الحديثـة.. فقد اقتلعت الديمقراطية والسياسـة من المجتمع المصري، كما اسـتبيحت سـيادة القانون واندثرت تحت سـطوة السـلطة التنفيذية، وتهاوت قيم حقوق الإنسان واستباح النظام الحريات الأساسية للمواطنين.

الفصل الرابع

الدستور المصري والانتقال

من الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية

(أ) مقدمة وشرح للمنهجية

أما وقد استعرضنا على مدار الفصل السابق ملامح الدساتير المصرية المتعاقبة وأبرز محطات مسيرة التطور السياسي في مصر منذ مطلع القرن التاسع عشر، نتحول في هذا الفصل من الماضي إلى الحاضر، وننتقل إلى دراسة وشرح النظام الدستوري الذي قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ في ظله، وهو النظام الذي أقامه وجسده الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١. ولن يقتصر هذا الفصل على استعراض ملامح دستور ١٩٧١ مثلما فعلنا في عرضِنا للدساتير المصرية السابقة، وإنما سنقدم للقارئ كذلك رؤية نقدية لهذا الدستور وللمبادئ التي قام عليها ولنظام الحكم الذي أسس له، وذلك لنبيّن المثالب التي شابت هذا الدستور وأوجه العوار التي اتسم بها هيكله وبنيانه.

تنبع أهمية التعرف على دستور ١٩٧١ ونصوصه من حقيقة أن إعداد دستور جديد ينقل مصر وشعبها من الجمهورية الأولى التي سقطت بقيام ثورة ٢٥ يناير إلى الجمهورية الثانية يستلزم إلمامًا وثيقًا بالواقع الدستوري القائم والتعرف على أدق تفاصيله واستيعابه بكل أبعاده. ذلك لأن بناء المستقبل ليس عملية نظرية بحتة ولا تحدث في فراغ، وإنما تتم في إطار واقع قائم وملموس، وعلى خلفية إرث

دستوري وسياسي وثقافي ينبغي أخذه في الاعتبار، وفي ظل مؤسسات دستورية وسياسية موجودة وفاعلة. ومن هنا، فإن مرادنا في هذا الفصل هو تعريف القارئ بالنظام الدستوري المصري القائم بمختلف عناصره ومكوناته، وإبراز أوجه الاعوجاج التي شابت بنيانه، ومن ثم تقديم توصيات واقتراحات محددة حول المستقبل الدستوري لمصر ورسم الملامح العامة والخطوط العريضة للدستور الجديد الذي نحلم به لبلادنا، والذي نرى أنه يمكن أن يسهم في تلبية طموحات الشعب المصري.

كما أشرنا في الفصل الثاني من هذا الكاتب، والذي تناولنا فيه رؤيتنا للدعائم الثلاث للجمهورية المصرية الثانية، وهي الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان، فإن الدساتير ليست إلا عنصرًا واحدًا من بين مكونات كثيرة تشكل في مجموعها أسس الحياة الديمقراطية السليمة في أي مجتمع. فالدساتير والمبادئ التي ترسيها لا تعمل في فراغ، وإنما تأتي على قمة هرم من القوانين والتشريعات المنظمة لمختلف مناحي الحياة في البلاد. ومن هنا، يتحتم علينا، حتى تكتمل رؤيتنا للمستقبل الدستوري لمصر، أن نتناول بالشرح والتعليق مجموعة من أهم الأطر القانونية والتشريعية المكملة للدستور والتي تشكل آلية وضع مبادئ الدستور ومواده موضع التنفيذ وتحدد شكل وأسلوب تطبيق نصوصه وأحكامه.

وسنستهل هذا الفصل بتناول الوضع الدستوري الذي خلفته الثورة الشعبية التي قامت يوم ٢٥ يناير ٢٠١١، والأثر الذي أحدثته تلك الثورة على الإطار الدستوري المنظم للحياة في مصر، حيث نتعرض للجدل الفقهي والمجتمعي الذي ثار حول ما إذا كان الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ قد سقط بنجاح الثورة وبتخلي الرئيس السابق محمد حسني مبارك عن رئاسة الجمهورية.

وسننتقل بعد ذلك إلى تناول دستور ١٩٧١ بالشرح والتحليل والنقد، وهو ما سنبدؤه بعرض الظروف التاريخية التي واكبت صدور الدستور، ثم نستتبعه بمناقشة أبواب هذا الدستور كل على حدة، بداية بالباب الأول الذي يحدد طبيعة وهوية الدولة، حيث سنطرح رؤيتنا بشأن إشكالية علاقة الدين بالدولة وبالسياسية.

ثـم نتحول إلى البـاب الثاني الخاص بالمقومـات الاقتصادية والاجتماعيـة والثقافية للمجتمـع المصري، ومنـه ننتقل إلى البـاب الثالث المخصص للحقـوق والحريات والواجبـات العامـة، والذي سـنحاول من خلال تناولنا لما ورد به مـن أحكام أن نبرز ملامح العوار الدسـتوري والقانوني التي سـاهمت في تهيئة البيئة لارتكاب انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان في ظل النظام الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

نتصدى بعد ذلك لأحد أهم الأمور التي سيتعين على المشرع الدستوري المصري أن يتناولهـا وهـو مقبل على إعداد ووضع الدسـتور المصري الجديـد، ألا وهو نظام الحكم الذي سـتتبناه الجمهورية المصرية الثانية. وسـنعرض على القارئ الكريم في مسـتهل حديثنـا حول هذا الموضـوع خصائص أنظمـة الحكم المختلفـة التي عرفها العالم وإيجابيات وسـلبيات كل منها، وسنطرح رؤيتنا للنظام الأنسب لمصر والأكثر تماشيًا مع واقعها السياسي والثقافي والاجتماعي. وسنقوم بعد ذلك باستعراض نظام الحكم الذي أقامه دسـتور ١٩٧١ وسـنلقي الضوء على أوجه العوار التي شـابت هذا النظام وهيكله، وسـنقترح الخطوات التي يمكن اتخاذها لبناء نظام الحكم الذي نرى أنه الأصلح لمصر في هذه اللحظة التاريخية الفارقة. وكما أشـرنا آنفًا، سـنطرح على مـدار هذا الفصل وعند تناولنا لأحكام دسـتور ١٩٧١ ولنصوص الوثائق الدسـتورية التي صدرت منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، أفكارنا ومقترحاتنا بشـأن شـكل وهيكل الدسـتور المصري الجديد، وهي المقترحات التي نأمل أن تسهم، ولو بالقدر القليل، في رسم ملامح الجمهورية الثانية في مصر والتي نحلم بأن ينعم فيها أبناء هذا الشعب العظيم بحقوقهم وحرياتهم وعزتهم وكرامتهم.

(ب) المبحث الأول: النظام الدستوري المصري القائم بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ [1]

طالـب الشـعب المصري علـى مدار الأيـام الثمانية عشـر لثـورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بإسـقاط النظـام الحاكم في مصر بكل عناصـره ومكوناته. وبطبيعـة الحال لم يقتصر

(١) استعنا في إعداد هذا القسم بورقة بحثية قيمة أعدها السيد الأستاذ الدكتور/ خالد توني أستاذ القانون الجنائي بجامعة أسيوط.

هذا المطلب الشعبي على إسقاط رأس النظام فحسب، وإنما امتد كذلك إلى غيره من رموز النظام وأركانه. كما فطن الشعب المصري إلى أن إبعاد رئيس الجمهورية وأقطاب نظامه السياسي عن السلطة لن يفي بمتطلبات التغيير الشامل الذي قامت الثورة من أجله، وإنما يستلزم الأمر كذلك تغيير الإطار القانوني المنظم للحياة في البلاد، ألا وهو الدستور. وبالفعل خرج كثير من الدعوات خلال الثورة لإسقاط الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١، والشروع في كتابة دستور جديد يعكس روح العصر ويلبي طموحات وامال الشعب المصري.

وعلى الرغم من وجود ما شابه الإجماع الشعبي خلال الثورة على مطلب سن دستور جديد للبلاد، فقد واجه تحقيق هذا المطلب عقبة كبيرة تمثل في مواد دستور ١٩٧١ ذاته، والتي تنظم عملية تعديل الدستور أو مراجعته. فبادئ ذي بدء لم يرد في الدستور أي مادة تسمح بالدعوة لكتابة دستور جديد، وإنما اقتصرت الأحكام المتعلقة بمراجعة الإطار الدستوري القائم في مصر على المادة ١٨٩، والتي منحت كلًّا من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق طلب تعديل الدستور وليس إلغاءه أو إعداد بديل له.[١] وهنا برزت إشكالية سياسية ودستورية عويصة أمام قوى الثورة المصرية، فمن ناحية كان الثوار يطالبون برحيل الرئيس عن سدة الحكم، ومن ناحية أخرى كانوا يدعون لإصلاحات دستورية شاملة تُقيم حياة ديمقراطية سليمة في البلاد، وهما المطلبان اللذان اتضح استحالة تنفيذهما في آن واحد في ظل دستور ١٩٧١، وذلك لأن جميع مواد الدستور المنظمة لعملية انتقال السلطة في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية حظرت ومنعت أي محاولة لتعديل الدستور أو مراجعته إلا بعد انتخاب رئيس جديد للبلاد.

---

(١) تنص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ على ما يلي: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب ذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية لهذا التعديل. فإذا كان الطلب صادرًا من مجلس الشعب، وجب أن يكون موقعًا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفي جميع الأحوال، يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الشعب على مبدإ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه».

وحتـى تتضـح المعضلـة الدسـتورية التي واجهـت مصر في أثنـاء الثـورة، يتعين أن نتعـرف علـى السـيناريوهات المختلفـة التي وضعهـا دسـتور ١٩٧١ للتعامل مع حـالات غياب رئيـس الجمهورية عـن منصبـه، وعلاقة تلك الأحـكام بآليات تعديل أو مراجعة الدستور:

السيناريو الأول: المادة ٨٢: «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاتـه أناب عنه نائب رئيـس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه. ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل الدسـتور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة».

ويتبين من هذا النص، أنه كان يستحيل على الرئيس السابق حسني مبارك أن يوكل إلى السيد اللواء/ عمر سليمان رحمه الله الذي شغل منصب نائب رئيس الجمهورية فـي ٢٩ ينايـر ٢٠١١ (انظـر قرار تعيين سـيادته في الملحـق الوثائقي) مهمـة الدعوة لتعديل الدستور لأنها من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، والتـي لا يجـوز أن يفوض أي شـخص آخر فيهـا، بمن فيهم نائب رئيـس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء اللذان يمكن أن ينيبهما لأداء مهام رئاسـة الدولة عند وجود مانـع مؤقـت يحول دون تأدية الرئيـس مهامه. أي أن إجراء إصلاحات دسـتورية كان يتطلـب بقـاء الرئيـس فـي منصبه، وهـو خيار لم يكـن مأمـون الجانب بالنسـبة لثوار ٢٥ يناير لخشيتهم من ترك ميدان التحرير وتعقبهم أمنيًّا، ولتحسبهم لاحتمال التفاف النظـام علـى مطالبهم وتراجعه عن وعوده بالإقدام على إصلاحات دسـتورية شـاملة فـي حالة فضهـم اعتصامهم وتركهم ميـدان التحرير. ورغم ذلك، أعلـن في ٨ فبراير ٢٠١١ عن تشـكيل لجنة قضائية برئاسـة السيد المستشار/ سري صيام رئيس مجلس القضـاء الأعلـى لاقتراح تعديـل بعض أحكام الدسـتور، وهي اللجنـة التي لم تكمل عملهـا لتخلي الرئيس عن منصبه في ١١ فبراير وتشـكيل لجنـة بديلة لهذه اللجنة في ١٤ فبراير ٢٠١١ (انظر الملحق الوثائقي).

السيناريو الثاني: المادتان ٨٣ و٨٤: تنص أولى هاتين المادتين على ما يلي: «إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب». أما المادة ٨٤، فتقول: «في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتًا رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلًا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة ٨٢. ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة».

أما هذا السيناريو، فيتصدى لحالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب، بما في ذلك الوفاة أو الاستقالة أو عجز الرئيس بشكل دائم عن أداء مهام عمله. وفي أي من هذه الحالات، تنتقل السلطة إلى رئيس مجلس الشعب، الذي يتولى الرئاسة مؤقتًا إلى أن تُجرى انتخابات جديدة لاختيار رئيس جديد للبلاد. وقد اصطدم هذا الخيار بعقبتين حالتا دون اللجوء إليه، أولاهما أن مجلس الشعب القائم آنذاك كان مطعونًا في شرعيته بسبب التجاوزات الفادحة التي شهدتها الانتخابات التشريعية التي أجريت في نوفمبر ٢٠١٠، وثانيتهما، أن المادة ٨٣ حظرت على رئيس مجلس الشعب طلب تعديل الدستور خلال توليه رئاسة الجمهورية مؤقتًا، وهو ما يعني أنه حتى لو كانت قوى الثورة على استعداد للقبول بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتًا إلى أن ينتخب رئيس جديد، فإن هذه الانتخابات الرئاسية كانت ستُجرى وفق أحكام المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١، والتي كانت تضع شروطًا مجحفة وتقصر الترشح واقعيا على مرشحي الحزب الوطني الحاكم آنذاك، وهو ما كان الثوار يرفضونه رفضًا باتا.

وتعددت المقترحات والتصورات طوال أسابيع الثورة لكيفية الخروج من هذا المأزق الدستوري والوضع السياسي المعقد الناجم عن المطالب الشرعية لجموع الشعب المصري برحيل الرئيس وتغيير الدستور.. فطرح البعض فكرة نقل صلاحيات الرئيس كافة إلى نائبه، مع بقائه رئيسا شرفيا للتوقيع على طلب إجراء

تعديلات دستورية بما يسهل الانتقال السلمي للسلطة، إلا أن الثوار تحفظوا على أي حل للأزمة يبقي الرئيس في منصبه لتخوفهم من بطش الأجهزة الأمنية بهم في حالة إنهاء المظاهرات في ميادين مصر المختلفة. كما اقترح آخرون أن يقرر الرئيس حل مجلس الشعب ثم يستقيل من منصبه لتجنب أن يتولى رئيس المجلس المطعون في شرعيته الرئاسة مؤقتًا، وهو الحل الذي كان سيأتي برئيس المحكمة الدستورية العليا إلى منصب الرئاسة بشكل مؤقت لحين إجراء انتخابات رئاسية، إلا أن هذا الطرح اصطدم هو الآخر بنص المادة ٨٤ من الدستور الذي حظر على رئيس المحكمة الدستورية تعديل الدستور خلال توليه الرئاسة مؤقتًا، أي أن الانتخابات الرئاسية كانت ستجرى وفق المادة ٧٦ بعوارها القائم ودون أن يطولها أي إصلاح.[١]

واستمر الحال على ما هو عليه إلى أن باءت محاولات النظام كافة لاحتواء الأزمة وامتصاص غضب الجماهير بالفشل، وقرر رئيس الجمهورية محمد حسني مبارك يوم الجمعة الموافق ١١ فبراير ٢٠١١ «تخليه عن منصبه كرئيس لجمهورية مصر العربية، وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة مقاليد البلاد»، وهو القرار الذي أذاعه على الأمة المصرية نائب رئيس الجمهورية اللواء/ عمر سليمان

---

(١) ظهرت خلال الأيام الثمانية عشر للثورة أكثر من مجموعة وأكثر من لجنة من السياسيين والمفكرين الذين حاولوا طرح بدائل ومخارج لإنهاء الأزمة السياسية التي واجهها النظام. فعلى سبيل المثال، ظهرت لجان تسمى «لجان الحكماء» اقترحت طرقا لحل الأزمة وفق دستور ١٩٧١، كان أبرزها اقتراح نقل صلاحيات رئيس الجمهورية كافة إلى نائبه، مع بقائه رئيسا شرفيا، بما يضمن المضي في مسار الإصلاحات الدستورية دون الحاجة إلى تنحي الرئيس. انظر:

لجنة الحكماء تقدم مقترحات لعبور الأزمة والمتظاهرون ينقسمون حول المضمون، جريدة الأهرام، ٤ فبراير ٢٠١١؛ لجنة الحكماء تطالب بحل مجلس الشعب وإنهاء حالة الطوارئ وحكومة مستقلة، جريدة الشروق ٣ فبراير ٢٠١١.

طرح كذلك خبراء حقوقيون وأكاديميون مقترحات للتوصل لتفاهم بين النظام والمتظاهرين حول الإصلاح السياسي في مصر، انظر:

Hossam Bahgat and Soha Abdelaty, What Mubarak Must Do Before He Resigns, The Washington Post, February 5, 2011; Nathan Brown, The Egyptian Constitution's Rulebook for Change, Foreign Policy, February 3, 2011; Tarek Masoud, An Exit Plan for Mubarak, The New York Times, February 3, 2011.

في بيان مقتضب. والمستلفت أن قرار الرئيس السابق لم يأت في كتاب مذيّل بتوقيعه أو استقالة وجهها إلى مجلس الشعب مثلًا، وإنما ورد في خطاب مرسل إلى السيد المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة من السيد/ عمر سليمان نائب رئيس الجمهورية لإبلاغه بقرار الرئيس (انظر الملحق الوثائقي).[1]

وتستوقفنا هنا ملاحظتان، أولاهما استخدام عبارة «تخلي» الرئيس السابق عن منصبه، فهي عبارة لم ترد في دستور ١٩٧١ الذي نص على إمكانية أن يقدم الرئيس «استقالته» بموجب كتاب يوجه إلى مجلس الشعب.[2] وأغلب الظن أنه رئي عدم استخدام عبارة «الاستقالة» لما يستوجبه ذلك من أن يبعث الرئيس بخطاب الاستقالة إلى مجلس الشعب الذي يفترض أن يتولى رئيسه منصب رئيس الجمهورية مؤقتًا، وهو الأمر الذي كان سيُقابل برفض شعبي عارم.

أما الملاحظة الثانية، وهي الأهم، فتمثل في قيام الرئيس بتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شئون البلاد، وهو إجراء لم يرد ذكره في دستور ١٩٧١، ويعد متجاوزًا جميع الأطر والوسائل الدستورية لانتقال السلطة. ويمكن تفسير هذا الإجراء بأنه جاء لتجنب التعقيدات الدستورية التي كان سيحدثها نقل السلطة وفق نصوص الدستور التي ناقشناها آنفًا. والأهم من هذا التقدير القانوني، فإن هذا التصرف يعكس واقع موازين القوى على المشهد السياسي المصري وحقيقة أن المؤسسة العسكرية المصرية – بموقفها المشرف المنحاز لثورة الشعب المصري، والإجماع الشعبي الذي حظيت به خلال الثورة، وبما تكنه لها الأمة المصرية من إجلال وتقدير واحترام – كانت هي الأقدر على التصدي للتحديات الجسيمة التي واجهت الأمة المصرية في تلك الأيام العصيبة ولتحمل مسئولية العبور بمصر إلى بر الأمان بعد الثورة التي قادها الشعب المصري وانحازت لها قواته المسلحة.

---

(١) نشر الخطاب المرسل إلى السيد المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العامة للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة من السيد اللواء/ عمر سليمان نائب رئيس الجمهورية بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٢ فبراير ٢٠١١، ورقم إيداعه بدار الكتب هو: ٦٥/ ٢٠١١.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٨٣.

استيقظت مصر على واقع جديد يوم ١٢ فبراير ٢٠١١.. فقد رحل الرئيس، وكُلف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شئون البلاد، وهو الكيان – أي المجلس الأعلى – الذي لم يرد ذكره في دستور ١٩٧١. فلم يكن أحد يعرف ما هي صلاحيات هذا الجهاز الذي بات يحكم مصر، وما الخطوات السياسية المزمع اتخاذها في الأيام والشهور التالية لنجاح ثورة ٢٥ يناير في إسقاط نظام الحكم. وكانت أولى الخطوات الدستورية التي اتخذها المجلس الأعلى للقوات المسلحة هي إصدار إعلان دستوري يوم ١٣ فبراير ٢٠١١ لوضع الملامح العامة لخارطة الطريق السياسي التي ستمضي عليها مصر خلال الشهور القليلة التالية للثورة (نظر الملحق الوثائقي).

وجاء هذا الإعلان الدستوري، والذي ذيّل بتوقيع المشير/ محمد حسين طنطاوي القائد العام للقوات المسلحة ورئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة، مكوّنًا من تسع مواد، كان أولها إعلان تعطيل العمل بأحكام دستور ١٩٧١،[1] وثانيها التأكيد على تولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة مسئولية إدارة شئون البلاد لمدة مؤقتة تمتد إما لستة أشهر وإما إلى أن تجرى الانتخابات البرلمانية والرئاسية. كما تم بموجب الإعلان الدستوري حل مجلسي الشعب والشورى، ومنح المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطة إصدار مراسيم لديها قوة القانون خلال فترة توليه مسئولية إدارة شئون البلاد، والتأكيد على التزام مصر بكافة المعاهدات الدولية التي هي طرف فيها. أما على صعيد الإصلاحيات الدستورية، فقد نص الإعلان على تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد دستور ١٩٧١ والإعداد لاستفتاء الشعب المصري في هذه التعديلات.

وبالفعل، بدأ المجلس الأعلى للقوات المسلحة في تنفيذ ما ورد في هذا الإعلان الدستوري من إجراءات، فأعلن يوم ١٤ فبراير ٢٠١١ عن تشكيل لجنة من الفقهاء القانونيين برئاسة المستشار/ طارق البشري لإعداد تعديلات لمجموعة من مواد

---

(١) شكك البعض في مشروعية خطوة «تعطيل الدستور»، حيث تساءل بعض الفقهاء حول مدى أحقية المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو السلطة التي لم يرد ذكرها في الدستور أصلًا، في أن تقوم بتعطيله. كما قال آخرون إنه لا يجوز تعطيل دستور سقط بفعل الثورة التي أسقطت النظام برمته وأزاحت رئيس الجمهورية من منصبه.

دستور ١٩٧١ (انظر الملحق الوثائقي للاطلاع على قرار تشكيل اللجنة والتكليف الصادر لها)،[١] وهي المواد ٧٦ و٧٧ و٨٨ و٩٣ و١٧٩ و١٨٩، بالإضافة لما ترى اللجنة أنه يتعين مراجعته من أحكام لتتواءم مع التعديلات التي ستجريها على المواد التي كُلفت بمراجعتها.[٢] واستمر عمل اللجنة اثني عشر يومًا خلصت بعدها إلى اقتراح لتعديل تسع مواد من دستور ١٩٧١، يمكن إيجاز أهم ما ورد فيها فيما يلي: (انظر الملحق الوثائقي للاطلاع على نص التعديلات)

١. **المادة ٧٥:** عدلت الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية ليحظر ترشح من حمل هو أو أي من والديه جنسية غير مصرية أو من هو متزوج من غير مصرية.

٢. **المادة ٧٦:** عدلت إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية لتجعلها أكثر يسرًا، فاشترطت حصول المرشح على توقيع ٣٠ ألف مواطن في ١٥ محافظة

(١) ضمت اللجنة التي رأسها السيد المستشار/ طارق البشري نائب رئيس مجلس الدولة الأسبق كلا من: الأستاذ الدكتور/ عاطف البنا أستاذ القانون العام بجامعة القاهرة، والأستاذ الدكتور/ محمد حسين عبد العال أستاذ القانون الدستوري بجامعة القاهرة، والأستاذ الدكتور/ محمد باهي أستاذ القانون بجامعة الإسكندرية، والسيد المستشار/ ماهر سامي، والسيد المستشار/ حسن البدراوي، والسيد المستشار/ حاتم بجاتو، والأستاذ المحامي/ صبحي صالح عضو مجلس الشعب السابق عن جماعة الإخوان المسلمين. تجدر الإشارة إلى أن التكليف الصادر لهذه اللجنة جاء متطابقًا مع التكليف الذي كان الرئيس السابق حسني مبارك قد أصدره إلى لجنة أخرى لمراجعة الدستور، حيث كان الرئيس السابق قد شكل بموجب القرار الجمهوري رقم ٥٤ لسنة ٢٠١١ لجنة لتعديل الدستور برئاسة المستشار/ سري صيام رئيس محكمة النقض، وبعضوية كل من: المستشار/ أحمد محمود مكي نائب رئيس محكمة النقض، والمستشار/ محمد عبد العزيز نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار/ ماهر سامي يوسف نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، والمستشار/ محمد أحمد عطية نائب رئيس مجلس الدولة، والمستشار/ كمال زكي عبد الرحمن نائب رئيس مجلس الدولة، والأستاذ الدكتور/ أحمد كمال أبو المجد أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور، يحيى الجمل أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور/ إبراهيم درويش أستاذ القانون الدستوري، والأستاذ الدكتور/ محمد عبد العال أستاذ القانون الدستوري. انظر: صابر مشهور ومحمد بصل: ١١ شخصية قضائية وقانونية في لجنة التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٩ فبراير ٢٠١١؛ طارق أمين: لجنة التعديلات الدستورية تتفق مبدئيا على تعديل ٦ مواد، جريدة المصري اليوم ١٠ فبراير ٢٠١١.

(٢) انظر: عبد المنعم محمود: الأعلى للقوات المسلحة يشكل لحنة لتعديل الدستور برئاسة البشري وعضوية محامي إخواني، جريدة الدستور الأصلي ١٥ فبراير ٢٠١١.

كحد أدنى لقبول الترشيح، أو توقيع ٣٠ من أعضاء مجلسي الشعب والشورى، أو أن يكون مرشحًا من قبل حزب سياسي له مقعد واحد على الأقل في أي من مجلسي الشعب والشورى.

٣. **المادة ٧٧:** خفّضت مدة الرئاسة من ٦ سنوات إلى ٤ سنوات.

٤. **المادة ٨٨:** أقرت الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات.

٥. **المادة ٩٣:** جعلت المحكمة الدستورية العليا هي الجهة المختصة بالفصل في الطعون المقدمة في نتائج انتخابات مجلسي الشعب والشورى.[١]

٦. **المادة ١٣٩:** ألزمت رئيس الجمهورية بتعيين نائب لرئيس الجمهورية بعدما كان هذا الإجراء جوازيًّا.

٧. **المادة ١٧٩:** تقرر إلغاء هذه المادة والتي كانت تختص بإجراءات مكافحة الإرهاب.

٨. **المادة ١٤٨:** تعديل إجراءات وآليات إعلان ومد حالة الطوارئ.

٩. **المادة ١٨٩ والمادة ١٨٩ مكرر:** وضع آليات لإلزام أول مجلس شعب يُنتخَب بعد إقرار هذه التعديلات بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد.

أثارت هذه التعديلات الدستورية جدلًا واسعًا وأحدثت استقطابًا شديدًا في المجتمع المصري بين مؤيد لها ومناد بالتصويت لصالحها ورافض إياها وداعٍ للتصويت ضدها. وتعددت الآراء والدفوع التي ساقها جانبا هذا النقاش المجتمعي المحتدم الذي شهدته مصر على مدار الأسابيع التي فصلت بين الإعلان عن هذه التعديلات والاستفتاء الذي أجري عليها يوم ١٩ مارس ٢٠١١. فقال البعض إنه من الناحية النظرية لا يمكن أن تجرى تعديلات على دستور أسقطته الثورة ونزعت

(١) تجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة قام بتعديل هذا النص لاحقًا ليمنح محكمة النقض، وليس المحكمة الدستورية العليا، حق النظر في الطعون الانتخابية.

عنه الشـرعية، فضلًا عن أن انتقال السـلطة من الرئيس السـابق إلـى المجلس الأعلى للقوات المسـلحة يوم ١١ فبراير ٢٠١١ هو إجراء غير دسـتوري يؤكد سقوط دستور ١٩٧١ وعـدم قابليتـه للإصلاح أو التعديل.. ورأى آخرون أن سـقوط النظام الحاكم في مصر يعني بشكل تلقائي سقوط الدستور بالكامل وعدم إمكانية تعديله أو ترميمه، وأن البلاد تحكمها طوال الفترة الانتقالية «الشـرعية الثورية» إلى حين صدور دسـتور جديد يعيد مصر إلى الشرعية الدستورية.. ودفع آخرون بأن التعديلات المقترحة من قبـل اللجنـة لا تعدو كونها عملية «ترقيع» لدسـتور شـابه كثير من العـوار، وأن منطق الثـورة يقتضـي تجاوز دسـتور ١٩٧١ برمته والانتقـال فورًا إلى إعداد دسـتور جديد للبـلاد من خلال انتخاب أو تعيين جمعية تأسيسـية تتصـدى لهذه المهمة.. فيما انتقد بعض المعلقين مضمون التعديلات لما رأوه من أنها عيوب اعترت بعض موادها.[١]

وقـد اقترنت المواقف المعلنـة إزاء هذه الحزمة من التعديلات الدسـتورية بتباين ملحـوظ فـي تصـورات القـوى السياسـية المختلفـة لكيفيـة إدارة الفتـرة الانتقاليـة والإجـراءات التـي يتعين اتخاذها للتحول نحو الحيـاة الديمقراطية.. فقد أعرب كثير مـن السياسـيين عن تحفظات علـى خريطة الطريق السياسـية التـي وضعها المجلس الأعلى للقوات المسلحة والقاضية بإجراء انتخابات تشريعية يتم بعدها وضع دستور جديـد، ودعـوا لإعادة النظر في هـذه الخطة وطرحوا عدة بدائل لهـا، كتعيين مجلس رئاسـي مدني يحكم مصر لفترة انتقالية يتم خلالها وضع دسـتور جديد، أو الإسـراع بالانتخابات الرئاسـية ثم وضع دسـتور جديد يتبعه إجراء الانتخابات التشريعية، فيما رأت قوى سياسية أخرى أن الوسيلة الأنجع للانتقال السريع إلى الحكم الديمقراطي

(١) انظر: الشروق تفتح ملف الجدل حول التعديلات الدستورية الجديدة، جريدة الشروق ١٦ مارس ٢٠١١؛ محمد عبد الرازق: جدل حول التعديلات الدستورية في المؤتمر الأول لمستشاري هيئة النيابة الإدارية، جريدة اليوم السابع ١٠ مارس ٢٠١١؛ إبراهيم جاد: اشتعال الجدل حول التعديلات وتبادل الاتهامات بين اليمين واليسار، جريدة روزاليوسف ١٦ مارس ٢٠١١؛ محمد علي: جدل حول التعديلات الدستورية في ندوة بالمحامين، جريدة الأهرام ١٧ مارس ٢٠١١؛ هيثم الشرقاوي: تصاعد الجدل حول التعديلات الدستورية، جريدة المصري اليوم ١ مارس ٢٠١١؛ رندا ممدوح: جدل حقوقي حول التعديلات الدستورية التي أعلنت عنها لجنة البشري للمرحلة الانتقالية، جريدة الدستور ٢٨ فبراير ٢٠١١؛ عبيدة الدندراوي وكريم أبو يوسف: الدستور (والوطن) للجميع، جريدة المصري اليوم ١١ مارس ٢٠١١.

تكمن في الموافقة على التعديلات الدستورية بما تشمله من إجراءات وخطوات طرحها المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

والملاحظ في هذا النقاش الذي دار في مصر أن جميع أطراف المعادلة السياسية أجمعت على مبدإ إسقاط دستور ١٩٧١ وعلى المطالبة بإعداد دستور جديد يحكم مصر بعد ثورة ٢٠١١، إلا أنها اختلفت في كيفية الوصول إلى هذا الهدف وآليات تحقيقه.[١]

توافد المصريون على صناديق الاقتراع يوم السبت الموافق ١٩ مارس ٢٠١١ للإدلاء بأصواتهم في استفتاء على التعديلات الدستورية،[٢] حيث شارك في الاستفتاء الذي أجمعت القوى السياسية والمراقبون كافة على نزاهته أكثر من ١٨ مليون مواطن،[٣] أي بنسبة ٤١٪ ممن يحق لهم التصويت في مصر. وجاءت النتيجة بموافقة ٧٧٪ ممن شاركوا على التعديلات في مقابل ٢٣٪ رفضوها. وكان المتوقع أن يتم في أعقاب الاستفتاء على هذه التعديلات الدستورية إعادة تفعيل دستور ١٩٧١ المعطل منذ يوم ١٣ فبراير ٢٠١١، إلا أن العكس هو الذي حدث. ففور الإعلان عن نتيجة الاستفتاء أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة بيانًا يفيد بأنه تقرر إعداد إعلان دستوري جديد «لتنظيم السلطات في المرحلة الانتقالية القادمة يتضمن أحكام المواد

---

(١) انظر على سبيل المثال: عمرو حمزاوي: التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٢٨ فبراير ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: التعديلات الدستورية مجددًا، جريدة الشروق ١٤ مارس ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: الاستفتاء على التعديلات الدستورية، جريدة الشروق ٩ مارس ٢٠١١؛ عمرو حمزاوي: التعديلات ... تحفظات إضافية، جريدة الشروق ١٥ مارس ٢٠١١. لوجهة النظر المقابلة، انظر: طارق البشري: الخائفون من الديمقراطية، جريدة الشروق ١٧ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبد الفتاح: نعدل الدستور كي نغيره، جريدة الشروق ١٤ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبد الفتاح: نعم للتعديلات الدستورية المعدلة، جريدة الشروق ١١ مارس ٢٠١١؛ معتز بالله عبدالفتاح: تخوفات من التعديلات، جريدة الشروق ١٦ مارس ٢٠١١.

(٢) قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم ١٧ لسنة ٢٠١١ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية، الجريدة الرسمية العدد ٩ (تابع) في ٣ مارس ٢٠١١.

(٣) رغم إجماع المراقبين على نزاهة وحسن إدارة الاستفتاء، فإن بعض المحللين والسياسيين انتقد ظاهرة استخدام بعض القوى التي تتبنى مرجعيات إسلامية للشعارات الدينية للترويج لوجهة نظرها حيال الاستفتاء، والتي كانت في مجملها مؤيدة للتعديلات.

التـي وافق عليها الشـعب للعمـل بمقتضاها وذلك لحين انتخاب السـلطة التشـريعية وانتخاب رئيس الجهورية».[1] وبالفعل، صدر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ إعلان دستوري مكـون مـن ٦٣ مـادة موقع من قبـل القائد العام للقـوات المسـلحة ورئيس المجلس الأعلـى للقـوات المسـلحة، وهو الإعـلان الذي يضع الأسـس العامة لنظـام الحكم ويوضح صلاحيات السـلطات العامة ويقرر المهـام الموكلة للمجلس الأعلى خلال الفترة الانتقالية (انظر الملحق الوثائقي للإطلاع على الإعلان الدستوري).

ومـن التفسـيرات التـي طرحت لأسـباب إصدار هـذا الإعلان الدسـتوري هو أن النتيجـة المنطقيـة التي كان يتعيـن أن يفرزها كل من الإعلان الدسـتوري الصادر يوم ١٣ فبراير ٢٠١١ (الذي أعلن تعطيل – وليس إسـقاط – دستور ١٩٧١)، والاستفتاء علـى تعديلات بعض مواد الدسـتور، هي إعادة إحياء دسـتور ١٩٧١ والعودة للعمل بمقتضـى أحكامـه. وكان ذلـك سـيعني نقل السـلطة مـن المجلس الأعلـى للقوات المسلحة إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بموجب المادة ٨٤ التي تنص علـى أنـه إذا خلا منصب رئيس الجمهورية تنتقل السـلطة إلى رئيس مجلس الشـعب أو إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا إذا كان المجلس منحلًا، وذلك بشكل مؤقت لحين إجراء انتخابات رئاسـية في غضون ٦٠ يومًا. وبالتالي، يرجح البعض أن يكون المجلـس الأعلى للقوات المسـلحة قـد لجأ إلى إصـدار الإعلان الدسـتوري الثاني المـؤرخ في ٣٠ مـارس ٢٠١١ لتعضيد شـرعية توليـه مقاليد إدارة البـلاد، ولتحديد مهامه وسـلطاته التي أوردها الإعلان الدسـتوري بالتفصيل، وهو ما سيسـهم كله في إضفاء الشـرعية بشكل كامل على خارطة الطريق السياسية للفترة الانتقالية التي تبناها المجلس الأعلى والقاضية بإجراء الانتخابات التشريعية أولًا ثم قيام مجلسي الشعب والشورى بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد للبلاد.

وجـه بعـض المراقبين انتقـادات لهذا الإعلان الدسـتوري وما احتـواه من أحكام وما نص عليه من خطوات سياسـية يتعين اتخاذها خلال المرحلة الانتقالية. فتسـاءل

(١) بيان من المجلس الأعلى للقوات الملحة بتاريخ ٢٣ مارس ٢٠١١، الجريدة الرسمية العدد ١١ مكرر (أ).

البعـض عن مدى مشـروعية قيـام المجلس الأعلـى للقوات المسـلحة بتعديل بعض النصـوص التـي وافق عليها الشـعب فـي اسـتفتاء ١٩ مـارس ٢٠١١، حيث وردت، مثـلًا، المـادة ٦٠ مـن الإعلان الدسـتوري مختلفة بعض الشـيء عـن المادتين ١٨٩ و١٨٩ مكـرر مـن دسـتور ١٩٧١ التي وافق الشـعب المصـري علـى تعديلهما، فتم دمج المادتين المعدلتين في نص واحد، وأصبح اجتماع مجلسـي الشـعب والشورى المخصـص لانتخـاب جمعيـة تأسيسـية لإعـداد الدسـتور الجديد للبـلاد بدعوة من المجلـس الأعلى للقوات المسـلحة.[1] كما تحفظ مراقبون وسياسـيون آخرون على ما نص عليه الإعلان الدسـتوري بشـأن انتخاب مجلسـي الشعب والشـورى أولًا ثم انتخاب جمعية تأسيسـية لوضع الدسـتور الجديد، وذلك بحجة أنه لا يجوز لإحدى السـلطات العامة – التي يفترض أن شـرعيتها وصلاحياتها تنبع أصلًا من الدسـتور – أن تهيمن على عملية إعداد الدسـتور. فالدسـتور، وفق هذا الرأي، هو الأساس الذي تنبني عليه مؤسسات الدولة، بما يعني أنه لا يستقيم أن تنتخب إحدى هذه المؤسسات قبل وجود دسـتور للبلاد. وقال آخرون إن انتخاب السـلطة التشـريعية أولًا ثم وضع

---

(١) كان نص التعديل الذي وافق عليه الشعب المصري في استفتاء يوم ١٩ مارس ٢٠١١ ما يلي:

المادة ١٨٩: «لكل من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء، ولنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى، طلب إصدار دستور جديد. وتتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو، ينتخبهم أغلبية أعضاء المجلسين غير المعينين في اجتماع مشترك، إعداد الدستور في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض رئيس الجمهورية المشروع، خلال خمسة عشر يومًا من إعداده، على الشعب لاستفتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.».

المادة ١٨٩ مكرر: «يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى تاليين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر من انتخابهم، وذلك كله وفقًا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩».

أما المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، والتي يفترض أنها تحاكي المادتين المعدلتين من دستور ١٩٧١، فتقول:

«يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض المشروع، خلال خمسة عشر يومًا من إعداده، على الشعب لاستفتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء».

دستور جديد سيحتم إجراء انتخابات تشريعية جديدة فور إقرار الدستور الجديد، وذلك لأن الدستور سيؤسس نظامًا سياسيا جديدًا وقد يغير في صلاحيات وسلطات وتشكيل مؤسسات الدولة، بما يتطلب حل مجلسي الشعب والشورى و إجراء انتخابات جديدة على أساس الدستور الجديد. كما خشي بعض السياسيين من أن تفرز الانتخابات التشريعية برلمانًا لا يعبر عن التيارات السياسية المختلفة في الشارع المصري، وإنما يعكس القدرات التنظيمية المتفاوتة للقوى الفاعلة على المسرح السياسي، وهو ما يهدد – وفق هؤلاء – باستئثار تيار معين بعملية إعداد الدستور.

في مواجهة هذه الآراء، أيدت طائفة من القوى السياسية وفريق من الخبراء إجراء الانتخابات التشريعية قبل وضع الدستور، وذلك على أساس أن قيام مجلسي الشعب والشورى المنتخبين من قبل الشعب المصري باختيار الجمعية التأسيسية سيعني أن الدستور الجديد سيأتي نتاجا لعملية ديمقراطية حقيقية تعبر عن آراء وتوجهات الشعب المصري، وأن طريقة أخرى لتعيين الجمعية التأسيسية ستفتقد للشفافية وللديمقراطية. هذا، بالإضافة إلى تمسك أصحاب هذا الرأي بأن إعداد الدستور الجديد قبل الانتخابات التشريعية سيعد التفافا على إرادة الشعب الذي قال كلمته في استفتاء يوم ١٩ مارس ٢٠١١، ووافق على خارطة الطريق القاضية بانتخاب السلطة التشريعية أولًا ثم إعداد الدستور الجديد. كما قال آخرون إن التعديلات التي أدخلها الإعلان الدستوري على النصوص التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء لم تكن جوهرية، وإنما اقتصرت على مراجعات في الصياغة لتجعل هذه النصوص متوائمة ومتناسقة مع الإعلان وما أورده من أحكام.

ولن نتعرض هنا لما جاء به الإعلان الدستوري المطول الصادر من مواد ونصوص لأننا سنتناول الأحكام الواردة به كلا على حدة بالشرح والنقد في معرض تعليقنا على مدار هذا الفصل على دستور ١٩٧١ ونظام الحكم الذي أقامه، علمًا بأنه صدر في ١٧ يونيو ٢٠١٢ أثناء إعداد هذا المؤلف للطباعة والنشر إعلان دستوري مكمل عَدل بعض نصوص أحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ (انظر الملحق الوثائقي). ولكن يظل التساؤل الذي يتعين الإجابة عنه هو: هل سقط دستور ١٩٧١

بفعل الثورة التي قامت يوم ٢٥ يناير ٢٠١١؟ وما الوضعية الدستورية القائمة في مصر في الفترة الممتدة منذ ١١ فبراير ٢٠١١، وهو تاريخ تخلي الرئيس السابق حسني مبارك عن منصبه، إلى أن يصدر الدستور الجديد للبلاد؟

احتل هذا التساؤل موقع الصدارة في النقاش العام الذي ساد في مصر خلال الأسابيع التي تلت ثورة ٢٥ يناير وبالذات في الفترة السابقة للاستفتاء على التعديلات الدستورية والذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١، حيث انقسم الشارع المصري، كما أوضحنا سابقًا، بين مؤيد لهذه التعديلات ومعارض لها. ومن بين الدفوع التي استند إليها معارضو التعديلات الدستورية أنه لا يجوز تعديل دستور سقط بفعل الثورة، وأنه لا مفر من المضي في إعداد دستور جديد للبلاد.[١] وفي المقابل، قال آخرون إن دستور ١٩٧١ لم يسقط، وإنه مازال الدستور الساري في مصر، وإنه يجوز إدخال تعديلات عليه، وذلك لأن الثورات لا تؤدي بالضرورة إلى إسقاط الدساتير.[٢]

ومن جانبنا، فعلى الرغم من أننا نرى وجاهة هذين الرأيين، فإننا نميل للقول إنهما كليهما لا يعبران بشكل دقيق وكامل عن الوضع الدستوري السائد في مصر في الفترة الممتدة من ١١ فبراير ٢٠١١ إلى تاريخ صدور الدستور الجديد للبلاد، وهو الوضع الذي نرى أنه يتسم بقدر كبير من الضبابية والالتباس وعدم الوضوح. وبالتحديد، نرى أن هناك أسبابًا ودفوعًا منطقية وقوية تؤيد القول بأن دستور ١٩٧١ سقط بسقوط النظام الحاكم في مصر، في مقدمتها أن ما شهدته مصر منذ اندلاع المظاهرات والاحتجاجات يوم ٢٥ يناير ٢٠١١ إلى أن تخلى الرئيس السابق حسني مبارك عن الحكم كان ثورة شعبية نجحت في إسقاط نظام الحكم برمته بمختلف أركانه وعناصره، بما في ذلك الدستور القائم في البلاد، والذي يمثل العقد المبرم بين الشعب وحاكمه، إذ بسقوط الحاكم سقط العقد وانتفى أثره. ويعضد من هذا الدفع أن دستور ١٩٧١ أكد في مادته الثالثة على المبدإ الراسخ والثابت بأن «السيادة للشعب

(١) دارين فرغلي ومها البهنساوي: في مؤتمر «مصر بكره ... دستور بلدنا»: المشاركون يصدرون بيانًا برفض التعديلات الدستورية ... ويشكلون لجنة لتسليمه إلى القوات المسلحة، جريدة المصري اليوم ٩ مارس ٢٠١١.

(٢) إيمان إبراهيم وصلاح شرابي: وكيل نادي القضاة: الثورات لا تسقط الدساتير، جريدة الوفد ١٧ مارس ٢٠١١.

وحـده، وهـو مصدر السـلطات»، أي أن الشـعب يحق لـه، بوصفه المتمتع بالسـيادة والمهيمـن عليها، أن يسـقط النظام والدسـتور، وأن يلغي العقد الـذي مارس الحاكم بموجبه سلطاته وصلاحياته.

وبالإضافـة إلـى تلـك الدفـوع، فإنه ما من شـك في أن طريقـة انتقال السـلطة من الرئيـس السـابق حسـني مبـارك إلى المجلـس الأعلى للقوات المسـلحة تعـد إجراء يتجاوز الدستور ويخالف نصوصه وأحكامه التي نظمت آليات انتقال سلطات رئيس الجمهوريـة وتصدت للسـيناريوهات الممكنة كافة لخلو هـذا المنصب، الأمر الذي يعني ضمنيًّا أن الدسـتور سقط وانتهت صلاحيته يوم ١١ فبراير ٢٠١١ نتيجة لانتقال السـلطة بشكل تنتفي معه الشـرعية الدستورية، وإن كان يتمتع بقدر كبير من «الشرعية الثورية» نظرًا للتأييد الشـعبي الجارف لهذه الخطوة ومباركته لتولي القوات المسلحة مسئولية إدارة البلاد خلال الفترة الانتقالية.

وفي مواجهة هذه الدفوع التي تدعم الرأي القائل بأن دستور ١٩٧١ سقط بسقوط النظـام، لا يمكننـا إنـكار أو تجاهل الشـواهد والوقائع التي تجعلنا نتمهـل في الجزم والقطع بشـكل حاسـم بأن دسـتور ١٩٧١ لم يعد له أثر على المشـهد المصري. فقد جـاءت نصوص الإعلانين الدسـتوريين اللذين أصدرهما المجلـس الأعلى للقوات المسلحة منذ توليه مسئولية إدارة البلاد لتومئ إلى أن دستور ١٩٧١ لم يسقط. فالمادة الأولى من الإعلان الدستوري الصادر في ١٣ فبراير ٢٠١١ نصت صراحة على «تعطيل العمل بأحكام الدسـتور»، أي أن الدسـتور مازال قائمًا.. ثم جاء الإعلان الدسـتوري الثاني الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ الذي لم يُشَـر فيه إلى إسـقاط دسـتور ١٩٧١، بل جـاء مؤسسًـا علـى الإعلان الدسـتوري الأول من خلال الإشـارة إلـى ذلك الإعلان المـؤرخ في ١٣ فبراير ٢٠١١ في الديباجة. وثالثًا، فإن إجراء تعديلات لمجموعة من مواد دسـتور ١٩٧١، واستفتاء الشـعب بشـأنها، وإقرارها بأغلبية ٧٧٪ من الناخبين، يعد دليلا وشـاهدا لا يمكن تجاهله أو تناسـيه على أن الدستور لم ينح جانبًا ولم يوار الثـرى بعـد سـقوط النظام. وأخيرًا، فـإن من يطالع المـواد الثلاث والسـتين للإعلان

الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ سيكتشف أن معظم أحكامه نقلت مباشرة من دستور ١٩٧١، وأن بقية فقراته أخذت من الدستور بعد أن أدخلت تعديلات طفيفة عليها، وأضيف إليها المواد التي استفتي الشعب بشأنها يوم ١٩ مارس ٢٠١١ (وإن كانت بعض أحكامها قد عدلت). أي أن الإعلان الدستوري لم يكتف بوضع المبادئ الدستورية العامة لحماية الحقوق والحريات الأساسية ولتنظيم الحياة السياسية في البلاد خلال المرحلة الانتقالية والتي عادة ما تقتصر عليها الإعلانات الدستورية الصادرة في مثل هذه الظروف، وإنما امتدت مواد الإعلان الدستوري إلى تفاصيل مهام ومسئوليات المؤسسات الرئيسة في الدولة وهي رئاسة الجمهورية، والحكومة، والسلطتان التشريعية والقضائية، كما حددت شروط الترشح لرئاسة الجمهورية ولعضوية البرلمان، وهي كلها أمور أتى أغلبها مطابقًا لأحكام دستور ١٩٧١.

ومن هنا، فإننا نعود لما قلناه آنفًا بأن الوضع الدستوري القائم في مصر في الفترة بين تخلي الرئيس السابق مبارك عن منصبه وإلى صدور دستور جديد اتسمت بالالتباس وعدم الوضوح الشديدين. فمن ناحية، يستوجب قيام الثورة ونجاحها في إسقاط النظام أن يسقط الدستور، ومن ناحية أخرى صدرت إعلانات دستورية وإعلانات مكملة لتلك الإعلانات وأجري استفتاء شعبي على تعديلات دستورية تؤشر في مجملها إلى أن دستور ١٩٧١ مازال له أثر وبصمة على الإطار الدستوري المنظم للحياة في مصر. ومما سبق، فإننا نخلص إلى أن **الحالة الدستورية في مصر خلال الفترة الممتدة من ١١ فبراير ٢٠١١ إلى صدور الدستور الجديد، يمكن تشخيصها بأن دستور ١٩٧١ قد مات إكلينيكيًّا ولكنه لم يتوف ولم يوار الثرى بعد، وأنه يمثل جزءًا من «نظام دستوري» يتكون من دستور ١٩٧١ والإعلانين الدستوريين الصادرين في ١٣ فبراير ٢٠١١ و٣٠ مارس ٢٠١١.**

(ج) المبحث الثاني: دستور ١٩٧١: ظروف النشأة وطريقة الإعداد

يستلزم بناء المستقبل وتخيل ملامحه واستشراف آفاقه أن نلم بالواقع وحقائقه.. فلا يمكن أن نصوغ المستقبل الدستوري لمصر من دون أن نطل على حاضرها

ونتعرف عليه بكل أبعاده وعناصره. لذلك، سنتناول على مدار بقية هذا الفصل دستور ١٩٧١ وسنشرح نظام الحكم الذي أقامه وطبيعة العلاقة التي أسسها بين السلطات العامة، كما سنبين ما نرى أنها أهم العيوب وأخطر المثالب التي اعترت بنيان هذا الدستور الذي حكمت مصر بموجبه لأربعين عامًا وقامت في ظله ثورة ٢٥ يناير، وسنتناول أيضًا أهم التعديلات والتغيرات التي أدخلت على هذا النظام الدستوري بموجب الإعلانات الدستورية التي صدرت منذ سقوط النظام الحاكم في مصر يوم ١١ فبراير ٢٠١١. هذا، وسنطرح خلال تناولنا لأحكام الدستور ومواده مقترحات لكيفية معالجة أوجه العوار التي عانى منها الدستور، بالإضافة إلى بحث مجموعة من التعديلات التشريعية التي نرى أهمية النظر في إجرائها حتى توضع مصر على أول الطريق للتحول إلى الحياة الديمقراطية السليمة.

١- الفرع الأول: ظروف وضع دستور ١٩٧١

رحل الرئيس جمال عبد الناصر عن دُنيانا في ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠ والبلاد من دون دستور متكامل يحكمها، وإنما كانت الدولة المصرية تعمل في ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الذي نصت ديباجته على أنه يُعَدّ وثيقة مؤقتة إلى حين انتهاء مجلس الأمة من وضع دستور دائم لمصر. وقد حالت ظروف العدوان الإسرائيلي على مصر وعلى الدول العربية المجاورة لها في يونيو ١٩٦٧ دون قيام مجلس الأمة بإعداد دستور جديد للبلاد، الأمر الذي دفع الرئيس الراحل عبد الناصر إلى إصدار بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ والقاضي بتأجيل وضع دستور جديد للبلاد إلى حين إزالة آثار العدوان. ومع وصول الرئيس الراحل أنور السادات إلى سدة الحكم تغيرت المعادلة السياسية وتبدلت موازين القوى على المسرح السياسي بشكل جعل إصدار دستور جديد لمصر من أولويات النظام الحاكم.

وتتلخص أهم هذه العوامل في ظروف وملابسات ما عرف بأزمة «مراكز القوى»، والتي كان طرفاها الرئيس السادات من ناحية ومجموعة من قيادات المؤسسات الحكومية والسياسية النافذة آنذاك من ناحية أخرى. وبالتحديد سعت مجموعة من

الشـخصيات التي كانت مقربة من الرئيس الراحل عبد الناصر إلى تقليص صلاحيات الرئيس السـادات وتحويله إلى رئيس شـرفي ورمزي في حين يتحكمون هم فعليًّا في القرار السياسـي ويسيطرون على مقاليد الحكم في البلاد. وكان من أبرز الشخصيات التـي تآمـرت علـى الرئيس الراحـل أنور السـادات نائب رئيـس الجمهورية الأسـبق وعضـو اللجنـة التنفيذية العليا للاتحاد الاشـتراكي السـيد / علي صبري، والسـيد/ سـامي شرف الذي شغل لفترات طويلة منصب وزير شئون رئاسة الجمهورية، ووزير الحربية الفريق / محمد فوزي، ووزير الداخلية / شـعراوي جمعة. ويتضح من تلك المناصـب أن هـذه الشـخصيات كانـت تتحكم في المؤسسـات الأقـوى والأهم في الدولة المصرية وأنها كانت تتمتع بنفوذ هائل في جميع أركان النظام. لذا، قام الرئيس السـادات بإزاحتهم جميعًا عن الحكم في مايو ١٩٧١ وقدمهم للمحاكمة فيما عرف آنذاك بثورة التصحيح، وذلك إشارة إلى تصحيح مسار ثورة ١٩٥٢.

ولـم تقتصر «ثورة التصحيح» علـى إبعاد رموز الحقبة الناصرية عن الحكم، وإنما اقترنـت بمجموعة من الإجراءات والتحركات السياسـية الأخرى، كرفع شـعار دولة المؤسسـات وسـيادة القانون، والابتعاد عن حكم الفرد والـ «شللية»، وترسيخ حكم المؤسسـات، فضلًا عن إطلاق الحريات العامة ومنع وضع أشـخاص تحت المراقبة والتنصـت علـى مراسـلاتهم واتصالاتهم الشـخصية مـن دون إذن قضائـي. وبطبيعة الحـال، كان من المنطقي أن تشـتمل هذه الخطوات الإصلاحيـة على الدعوة لإعداد دستور جديد ليحل محل الوثائق المؤقتة التي كانت قائمة آنذاك.

كان الإعلان عن إعداد دسـتور جديد لمصر وغيرها من الإجراءات السياسية التي اتخذت في مطلع السـبعينيات جزءًا من خطة شـاملة للرئيس السـادات تهدف لإعادة إنتاج النظام الحاكم في مصر منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وترميم شـرعيته التي اهتزت في السـنوات الأخيرة لحكـم الرئيس الراحل جمال عبد الناصـر. فقد تعرضت مصر خلال تلك الفترة لعدة أزمات وانتكاسـات أصابت شرعية النظام الحاكم بشرخ جائر وألقت بظلال من الشك على كفاءته.

وكانـت أولى هذه الأزمات انهيار الجمهورية العربية المتحدة وما أحدثه ذلك من صدمة قوية للمشـروع القومـي العربي الذي قادته مصر وتبنـاه ورعاه الرئيس الراحل جمـال عبـد الناصر، ولم تقتصر آثار انفصال سـوريا عن الجمهوريـة العربية المتحدة على الانتكاسـة التي تعرض لها المشـروع الوحدوي العربي، وإنما كشـف الانفصال والطريقـة التـي تـم بها والمظالـم التي عبـر عنها السـوريون والتي أدت إلـى انقلاب جيشـهم علـى دولة الوحـدة عن مدى الفسـاد الـذي تغلغل فـي بنيان الدولـة، وقدر الاعوجاج الذي اتسمت به طريقة إدارة شئون الحكم الذي اعتمد بالأساس على أهل الثقـة ممن يدينون بالولاء المطلق لمن هم في السـلطة بدلًا مـن اللجوء لأهل الخبرة القادرين على إدارة شئون المجتمع بكفاءة واقتدار.

وإذا كان انهيار الجهورية العربية المتحدة قد أحدث صدعًا في المشروع الإقليمي العربي لنظام ٢٣ يوليو ١٩٥٢، فإن حرب يونيو ١٩٦٧ والهزيمة القاسـية التي تلقتها مصر خلالها كانت بمثابة ضربة قاصمة للنظام الحاكم ومشروعه الوطني. فقد أظهرت الحرب فشـل القيادة السياسـية المصرية في الذود عن الوطـن وكرامته، وإخفاقها في إدارة المجتمع، وذلك لأن الحروب ليست مجرد مواجهة بين جيشين تحسمها موازين العـدد والعتـاد، وإنما هي صدام شـامل بين شـعبين وأمتين بكل ما يتوافـر لديهما من قدرات وإمكانات وعناصر القوة بما فيها العسكرية والسياسية والاقتصادية والثقافية. وبالتالـي، فقد جسـدت نتائـج حرب ١٩٦٧ إخفـاق النظام الحاكم في تأسـيس دولة مصرية عصرية وحديثة تتوافر لديها مكونات ودعائم القوة بمفهومها الشامل والواسع والتـي تمكنها من الدفاع عـن أرض الوطن وصد أعدائـه المتربصين به وتحقيق آمال الشعب المصري وطموحاته.

وقـد عبـر المصريـون عن غضبهـم الشـديد إزاء مـا آلت إليـه أوضـاع بلدهم في السـنوات التالية لنكسة ١٩٦٧، وخصوصا في المظاهرات الضخمة التي خرجت في فبرايـر وأكتوبـر ١٩٦٨، وهو الغضب الـذي تفاعل معه النظام وسـعى للتجاوب معه مـن خلال بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذي صدر بوصفه محاولة لمراجعة أسـس الحكم

وشكله ولمنح هامش أكبر من حرية التعبير والنقد للأوضاع القائمة آنذاك. ولكن يظل أن ما حافظ على نظام يوليو ١٩٥٢ وحماه من قيام ثورة شعبية عارمة هو الشخصية الكاريزمية والزعامة الطاغية والشعبية الجارفة للرئيس الراحل جمال عبد الناصر، والتي وفرت قدرًا من الطمأنينة للمصريين وحافظت على قدر من الأمل في إمكانية أن تنهض الأمة من كبوتها وتتجاوز ما تعرضت له من انتكاسات.

وبالتالي، لم يكن أمام الرئيس السادات ونظامه بعدما غيّب الموت الزعامة الكاريزمية للرئيس جمال عبد الناصر مفر من إعادة إنتاج نفسه والبحث عن وسائل جديدة لترميم شرعيته التي شرخت واهتزت في السنوات الأخيرة من ستينيات القرن العشرين. ومن هنا كان القيام بمجوعة من الإجراءات كرفع شعار دولة المؤسسات، والسعي لإصدار دستور جديد ينظم عمل هذه المؤسسات، وإعلاء مبدإ سيادة القانون، والإعلان عن وقف الممارسات القمعية لبعض الأجهزة الأمنية، والتوجه تدريجيا – خصوصا في السنوات التي تلت حرب أكتوبر ١٩٧٣ المجيدة – نحو إبراز دور الدين بكونه أحد أسس شرعية النظام، فضلًا عن فتح الباب في منتصف وأواخر السبعينيات للعمل الحزبي والابتعاد عن منهج التنظيم السياسي الواحد الذي ساد خلال العهد الناصري.

كانت هذه هي الظروف السياسية التي أحاطت بالدعوة لإصدار دستور ١٩٧١. أما نص الدستور نفسه وشكل نظام الحكم الذي أقامه، فهذا ما نستعرضه فيما يلي بقدر من التفصيل، وذلك لأهمية التعرف على خصائص الدستور الذي قامت في ظله ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وطالبت بإسقاطه. وسنسعى في معرض حديثنا عن هذا الدستور لإبراز أوجه العوار التي اعترت بنيانه ونصوصه، وذلك حتى يتفاداها المشرع الدستوري المصري الذي سيسهر على إعداد الدستور الجديد للبلاد. كما سنعرج على نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١ والعلاقة التي أسس لها بين سلطات الدولة وأجهزتها وما عانت منه من تشوهات ساهمت في الحئول دون قيام حياة ديمقراطية في مصر على مدار العقود الأربعة الأخيرة. وسنتطرق أيضًا في إطار

عرض مضمون الدستور وأبوابه ومواده المختلفة إلى التعديلات التي أدخلت على هذا الدستور على مدار العقود الأربعة الأخيرة، بما في ذلك التعديلات التي صدرت في الأعوام ١٩٨٠، و٢٠٠٥، و٢٠٠٧.

٢- الفرع الثاني: أسلوب وضع دستور ١٩٧١

طلب الرئيس الراحل أنور السادات في ٢٠ مايو ١٩٧١ من مجلس الأمة أن يضع دستورًا جديدًا للبلاد، وهو ما استجاب له المجلس وكوّن لجنة من ٨٠ عضوًا من أعضائه لوضع الدستور، على أن يُسمح للجنة بأن تستعين بمن تراهم من أهل الخبرة والشخصيات العامة. وانقسمت هذه اللجنة العامة إلى أربعة لجان، هي: لجنة المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق، ولجنة نظام الحكم، ولجنة نظام الإدارة المحلية، ولجنة لتلقي مقترحات الجماهير. وبعد بدء عمل هذه اللجان الأربعة تم تكوين مجموعة كبيرة من اللجان الفرعية لمناقشة تفاصيل نصوص الدستور والمبادئ التي ستتضمنها. وشارك في هذه اللجان الفرعية كثير من أساتذة الجامعات والمفكرين ورجال الدين المسيحي والإسلامي وسياسيين من مختلف التوجهات.

وانتهت هذه اللجان الفرعية من عملها ورفعت نتائج مشاوراتها للجنة العامة التي عكفت على ترجمة ما خلصت إليه اللجان الفرعية إلى مجموعة من المبادئ الدستورية العامة بلغ عددها ٨٠ مبدءًا تمثل العمود الفقري للدستور المصري الجديد.[١] وقد أحيلت هذه الوثيقة إلى مجلس الأمة الذي اطلع عليها وأقرها يوم ٢٢ يوليو ١٩٧١ ورفعها إلى المؤتمر العام للاتحاد الاشتراكي الذي قام بدوره بتفويض لجنته المركزية بدراسة تلك المبادئ الدستورية وتحويلها إلى نصوص دستورية مفصلة. وبالفعل قامت اللجنة المركزية بإعداد مشروع للدستور بمساعدة مجموعة من الفقهاء الدستوريين وتم عرضه على المؤتمر العام للاتحاد الاشتراكي الذي وافق على المشروع يوم ٨ سبتمبر ١٩٧١.[٢] ومن ثم عُرض مشروع دستور ١٩٧١ على

(١) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

(٢) د. أحمد محمد أمين، الدساتير ومشاريع الدساتير في مصر: دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي (٢٠٠٦).

الشعب المصري يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١، وجاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الدستور بنسبة ٩٨٢ , ٩٩٪.[١]

ويلاحظ هنا أن الفترة التي قضيت في دراسة دستور ١٩٧١ والتباحث حول مواده وشكل نظام الحكم الذي سيقيمه كانت محدودة. فمجمل الوقت الذي مضى منذ طلب الرئيس السادات من مجلس الأمة إعداد دستور جديد إلى أن عُرض هذا الدستور على الشعب لاستفتائه بشأنه (وهي الفترة التي شملت بحث القواعد العامة للدستور في مجلس الأمة، ثم عرضها على الاتحاد الاشتراكي وبحثها في هيئاته المختلفة، ثم إحالته للجان فنية لصياغة أحكامه)، لم يتعد ١١٤ يومًا، وهي مدة نراها محدودة للغاية، ولا تتيح إجراء حوار مجتمعي معمق وشامل حول الدستور، وشكل الحكم الذي ينبغي أن يقيمه. فكان من المفترض أن يأتي هذا الدستور معبرًا عن تطلعات الشعب المصري وأولوياته في تلك الحقبة.

وبالمقارنة، دعونا نستذكر أننا أشرنا في الفصل الثالث من هذا الكتاب، والذي عرضنا فيه مسيرة التطور السياسي والدستوري في مصر، إلى أن الفترة التي أمضتها لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٤ امتدت من ١٣ يناير ١٩٥٣ إلى ١٥ أغسطس ١٩٥٤، أي امتدت لعام وسبعة أشهر، وهو ما ساهم في أن تخرج اللجنة بمشروع دستور منضبط الصياغة والبنيان.

ونحن لا نقول إنه يتعين على واضعي الدستور المصري المقبل أن يمشوا على نفس الدرب الذي سارت عليه لجنة الخمسين في إعداد دستور ١٩٥٤ ويمكثوا لأكثر من عام كامل لإعداد الدستور، وإنما ما ندعو إليه هو أن نستوعب دروس التاريخ ونعي أهمية أن تمتد عملية إعداد الدستور لفترة تكفي لإدارة حوار مجتمعي متعمق حوله بما يساهم في بناء قاعدة عريضة من القبول والارتياح الشعبيين تجاه الدستور. وقد تعرضت المادة ٦٠ من الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس

(١) الدكتور أسامة أحمد العادلي، النظام السياسي المصري ١٨٦٦-١٩٨١: الهياكل الدستورية وقوى الحياة السياسية (٢٠٠٠). ويشير الدكتور العادلي في مؤلفه المهم إلى أن الدستور لم يعرض على جموع الشعب المصري إلا يوم الاستفتاء عليه.

الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ (وهي مادة معدلة لنص المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١، وقد استفتي الشعب بشأنها يوم ١٩ مارس ٢٠١١) لمسألة إعداد الدستور الجديد للبلاد، حيث نصت على ما يلي:

«يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض المشروع، خلال خمسة عشر يومًا من إعداده، على الشعب لاستفتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء».[1]

ويتضح من هذا النص أن الفترة المخصصة لإجراءات إعداد الدستور المصري الجديد يمكن أن تمتد لعام كامل، بما في ذلك خطوات اختيار الجمعية التأسيسية ثم قيامها ببحث مواد الدستور وصياغة أحكامه. ونحن نرى أن هذه فترة كافية ومناسبة ويمكن أن توظف بشكل يتيح إجراء حوار مجتمعي واسع ومتعمق حول الدستور ومبادئه. فيتعين التفكير في شكل الحكم الذي يصلح للخروج بمصر من أزمتها الراهنة والذي يتيح للأمة المصرية أن تقيم حياة سياسية سليمة وصحية. ويستلزم الأمر كذلك التدبر في طبيعة العلاقة التي سيقيمها الدستور الجديد بين سلطات الدولة ومؤسساتها بما يعكس الخبرة التاريخية للمصريين، كما أنه من المهم أن يُمنح المجتمع المصري وقتا كافيا للتحاور والتناقش حول مجموعة من الإشكاليات الخطيرة والأسئلة الملحة التي ستطرح نفسها خلال عملية وضع الدستور الجديد، كعلاقة الدين بالسياسة والحكم، وحدود سلطات الدولة وأجهزتها، وكيفية إعلاء قيمة سيادة القانون، وآليات صون حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

ومن هنا، فإننا نقترح مجموعة من الإجراءات العملية والخطوات المحددة التي يمكن أن تنظر السلطات القائمة على إدارة شئون البلاد خلال الفترة الانتقالية في

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٦٠. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

اتخاذهـا، ومنها بحث إمكانية وضع ضمانات لعضوية وتشـكيل الجمعية التأسيسـية المعنيـة بوضع الدسـتور المصري المقبل، لكي نتأكد من أنها ستشـمل كافة التيارات الفكريـة والقوى السياسـية والمصالـح الاجتماعيـة والتوجهـات الأيديولوجية التي تمـوج بهـا مصر حاليًا، بما يجعل من هذه الجمعية التأسيسـية خير معبر عن المجتمع المصري ووعاء يتسـع للأمة المصرية بكافة عناصرها وأطيافها. كما لا نرى غضاضة في أن تعقد الجمعية التأسيسـية أو اللجان المتفرعة عنها جلسـات استماع يدعى إليها شخصيات عامة ومفكرون وخبراء من مختلف التخصصات للإدلاء بآرائهم ولتقديم مقترحاتهـم وملاحظاتهم حول عملية إعداد الدسـتور الجديد. ويمكن أن تكون هذه الجلسـات المقترحة مخصصة للاسـتماع لما خلصت إليـه مؤتمرات الحوار الوطني المتعـددة التي أجريت في مصر على مدار الشـهور التالية على نجـاح ثورة ٢٥ يناير، كمؤتمـر الوفـاق القومي الذي أطلـق يوم ٢١ مايـو ٢٠١١، ومؤتمر الحـوار الوطني الـذي افتتح يوم ٢٢ مايـو ٢٠١١، وغيرها من المنتديات التي شـاركت فيها نخبة من المفكرين والفقهاء والعلماء.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يمنع من إجراء مثل هذه الجلسات المقترحة من قبل البرلمان نفسـه، أي خلال الأشهر السـتة التي يفترض أن تنتخب خلالها الجمعية التأسيسـية، وذلك حتى يتعرف أعضاء مجلسـي الشعب والشـورى مباشرة على آراء ومقترحات القوى الفاعلة في المجتمع. ونقترح كذلك أن تقوم الجمعية التأسيسية أو اللجان المتفرعة منها بعرض الأفكار الأولية التي تتوصل إليها على الشـعب للتعرف علـى ردود الفعـل إزاءهـا، وبما يسـمح لوسـائل الإعـلام أن تتناولها ويتيـح الفرصة للصحافة أن تستعرض وجهات النظر المختلفة تجاه هذه الأفكار الأولية.

هـذه المقترحات، والتـي تتمحور في مجملها حول توسـيع قاعدة المشـاركة في عمليـة وضع الدسـتور، تهدف لتحقيـق أكثر من غايـة نراها مهمة وضروريـة. **فأولا،** سيسـتفيد المشـرع الدسـتوري من هذه الإجراءات لأنها سـتتيح له التعرف على آراء ووجهات نظر مجموعة منتقاة من العلماء والخبراء والفقهاء في مختلف الموضوعات

التي سيتعرض لها الدستور، كما أنها ستمنح المشرع الدستوري فرصة للتعرف بشكل مباشر على تطلعات الشعب المصري وآماله للدستور الجديد للبلاد. **وثانيًا،** ستُطلق الخطوات البسيطة المقترحة آنفًا حوارًا مجتمعيًّا حول الدستور وما سيتضمنه من مبادئ عامة وستمنح المصريين الفرصة للتداول حول الأفكار التي توصلت إليها الجمعية التأسيسية. ومرادنا هنا هو أن تشهد مصر قبل استفتاء الشعب بشأن الدستور الجديد حوارًا وجدلًا اجتماعيا مشابهًا لما شهدناه في الأسابيع القليلة التي سبقت الاستفتاء على التعديلات الدستورية التي أجريت يوم ١٩ مارس ٢٠١١، وهو ما نراه ظاهرة صحية منحت المصريين فرصة للتفكير بتعمق في الشأن العام وللانخراط في العمل السياسي وساهمت في ترسيخ قيم حرية الرأي والتعبير وغيرها من المبادئ الضرورية لإدارة الحياة الديمقراطية السليمة. **وثالثًا،** سيكون لهذه الإجراءات دور كبير في تعريف المواطن المصري بمشروع الدستور وما يتضمنه من أحكام ونصوص، وذلك لكي يدلي الناخبون بأصواتهم في الاستفتاء على الدستور على أساس من العلم والدراية بما ورد فيه وما ينطوي عليه من حقوق والتزامات. **ورابعًا،** سيكون لهذه الخطوات أثر إيجابي يمثل في إشاعة إحساس عام وسط المجتمع المصري بملكية الشعب لهذا الدستور الجديد، كما سيعمق وسيعزز من التوافق العام على الدستور وسيضفي عليه قدرا أكبر من الشرعية في أعين المصريين.

٣- الفرع الثالث: مسمى دستور ١٩٧١

سُمّي دستور ١٩٧١ بالدستور «الدائم» لجمهورية مصر العربية، وهو ما نرجعه للظروف التاريخية التي واكبت صدوره.. فقد كانت أغلب الدساتير الحاكمة لمصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ مسماة بالدساتير المؤقتة، كدستور ١٩٥٨ الذي صدر بعد قيام الجمهورية العربية المتحدة، والدستور المصري المؤقت لعام ١٩٦٤. كما جاء دستور ١٩٧١ لينفذ ما ورد في دستور ١٩٦٤ المؤقت من إشارة إلى حسبانه وثيقة مرحلية سيحل محلها دستور دائم كان يفترض أن يعده مجلس الأمة آنذاك، وهو ما لم يحدث بسبب نكسة ١٩٦٧. ومن هنا، سعى المشرع الدستوري لإضفاء قدر

من الاستقرار على الإطار الدستوري المصري والابتعاد عن حالة التخبط الدستورية والسياسية التي عانت منها مصر في السنوات الأخيرة لحكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر.

ومن جانبنا، ليس لدينا سوى تعليق وحيد على هذا المسمى، فالدساتير ليست من الكتب السماوية، وإنما هي من صنع الإنسان. وبالتالي، وبما أن دوام الحال من المحال، فإنه لم يكن ينبغي أن يُنعت الدستور بأنه «دائم»، وذلك رغم إدراكنا للظروف التاريخية التي أعد فيها دستور ١٩٧١، وأهمها أن هذا الدستور جاء لينهي فترة حُكمت مصر خلالها بسلسلة من الدساتير «المؤقتة»، إلا أنه كان من الأنجع ألا يوصف الدستور بالدائم، حيث إن احتياجات المجتمع تتغير، ومتطلباته تتبدل، ورؤيته تتطور لطبيعة نظام الحكم الأمثل له، الأمر الذي يتطلب تغييرات ومراجعات وإضافات لنص الدستور وتفسيراته، وهو ما لا يستقيم مع وصفه بأنه دائم. لذلك، فإننا لا نرى داعيًا لأن يسمى الدستور المقبل لمصر بالدستور «الدائم»، وان يكتفى بتسميته «دستور جمهورية مصر العربية».

(د) المبحث الثالث الباب الأول من دستور ١٩٧١: الدولة

١ - الفرع الأول: شكل الدولة

لم يختلف دستور ١٩٧١ عن الدساتير التي سبقته في هذا المجال، بما في ذلك دساتير العهدين الملكي والجمهوري.. فقد أسس الدستور لدولة مركزية لا فدرالية ولا كونفدرالية. فالدولة موحدة تحت سلطة تشريعية واحدة، وتدير شئونها سلطة تنفيذية واحدة، وتقيم العدل فيها هيئة قضائية واحدة. وينسجم ذلك مع التجربة التاريخية لمصر التي عرفت منذ فجر التاريخ الحكومة الموحدة المركزية التي تهيمن على مختلف جوانب الحياة في البلاد. ويختلف ذلك عن الحال في دول أخرى كالولايات المتحدة أو ألمانيا أو المكسيك التي تتبنى النظام الفدرالي، بحيث تتمتع كل من الولايات المكونة لتلك الدول بنظام قضائي مستقل وأجهزة تنفيذية تتمتع

بقدر كبير من الحرية في إدارة شئون الولاية، بالإضافة إلى مجلس نيابي له صلاحيات واسعة.. بل إن الأمر يتجاوز ذلك في الحالة الأمريكية بوجود دستور مستقل لكل من الولايات الخمسين المكونة للولايات المتحدة. وفي منطقتنا العربية، نلاحظ أن جمهورية العراق أخذت بنموذج فدرالي، حيث يتمتع إقليم كردستان العراق بحكم ذاتي موسع، يشتمل على مجلس نيابي وحكومة مستقلين للإقليم.

وعلى الرغم من أن نصوص هذا الباب الأول من الدستور لم يكن من المتوقَّع أن تثير اللغط والخلاف نظرًا لوجود توافق عام في المجتمع عليها وحدوث استقرار استمر لعقود بل ولقرون على ما تعكسه أحكام هذا الباب من واقع سياسي وجغرافي وحضاري، فإننا فوجئنا بأن بعض القوى السياسية أعربت عن تفضيلها لتعديل بعض هذه الأحكام لتصبح أكثر تماشيًا مع رؤيتها الخاصة للمجتمع ومواقفها الفكرية.

وبالتحديد أشيع - بينما هذا الكتاب على وشك أن يخضع لعملية الطباعة - أن هناك اتجاهًا لأن يُنَص على أن «جمهورية مصر العربية دولة ديمقراطية شورية دستورية حديثة، تقوم على الفصل بين السلطات، ومبدإ المواطنة، وهي جزء من الأمة العربية والإسلامية، وترتبط بالقارة الإفريقية»[1]. من جانبنا، فإننا نرى أن أقل ما يمكن أن يوصف به هذا النص المقترح أنه يندرج في إطار اللغو الدستوري والعبث بمستقبل البلاد ومحاولة لجر الأمة المصرية بتنوعها وثقافتها وتحضرها وتمدنها وتفتحها على العالم إلى ظلامية العصور الوسطى ويمهد لتأسيس ثيوقراطية دينية مستبدة..!

فما معنى أن تصبح مصر دولة «شورية»؟ فهل سيخضع الحكم في البلاد لجهة أو هيئة دينية إسلامية تسمى بأهل الشورى أو أهل الحل والعقد؟ وكيف سيتم اختيار هؤلاء؟ وما علاقتهم بالأجهزة الدستورية والسلطات العامة؟ وما مدى إلزامية قراراتهم؟ وماذا سيكون الحال لو اختلف رأي أهل الشورى أو الحل والعقد مع قرارات السلطات العامة أو المجالس النيابية؟

---

(١) محمد غريب، التأسيسية: المادة الأولى «مصر دولة ديمقراطية شورية تقوم على المواطنة»، المصري اليوم ١٠ يوليو ٢٠١٢.

كلها أسئلة تراودنا وتشغلنا ونرى أنها مشروعة في ضوء ما يتسرب من آراء تتبناها بعض الأطراف السياسية الفاعلة والمؤثرة سياسيا بشأن الدستور.

أضف إلى ما تقدم تحفظنا على عبارة «وترتبط بالقارة الإفريقية» التي توحي وكأن القارة السمراء تأتي في مرتبة متأخرة وتالية على هويات وفضاءات إقليمية أخرى، وهو أمر لا يستقيم لا مع التاريخ ولا الحاضر وسيضر بمصر في مستقبل الأيام.. **فقد كانت إحدى مصادر قوة مصر في تعدد وتنوع انتماءاتها الثقافية والحضارية والسياسية. لذا، فنحن نوصي، إذا ما تقرر الإشارة إلى الأمة الإسلامية والقارة الإفريقية في هذه الفقرة، بأن تعدل هذه العبارة بحذف كلمة «وترتبط» ليتحول النص إلى أن مصر «جزء من الأمة العربية والإسلامية والقارة الإفريقية.»**

وختامًا لهذا الفرع، فإننا نوصي بأن تبقى نصوص هذا الباب، وبالتحديد مادته الأولى، كما وردت في دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، والتي تنص على ما يلي: «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة، والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة.».

٢- الفرع الثاني: دور الدين في الدولة

من الموضوعات التي أثارت خلافًا واستقطابًا شديدين في المجتمع المصري هو دور الدين في السياسية وقدر الارتباط الذي ينبغي أن تقيمه الدساتير المصرية بين الدين والدولة. ويتصل هذا النقاش الدائر منذ زمن بعيد بإشكالية فكرية وتاريخية أعمق بكثير من مسألة النص في الدستور على دور محدد للدين عامة وللديانة الإسلامية خاصة، بكونها العقيدة التي يدين بها أغلب المصريين. فالجدل حول موقع الدين في الدولة المصرية يرتبط مباشرة بتعريف المصريين لأنفسهم ورؤيتهم لهويتهم الثقافية والحضارية، وهو أمر ليس وليد الظرف التاريخي الذي أفرز دستور ١٩٧١، وإنما يسبقه بكثير، إلى حد أنه يمكن الادعاء أن التساؤل حول هوية مصر وشخصيتها وانتماء شعبها بدأ يطرح نفسه منذ تأسيس الدولة المصرية الحديثة في

عصر محمد علي باشا، والانفصال التدريجي للإقليم المصري عن الإمبراطورية العثمانية، والتي سرعان ما تفككت في مطلع القرن العشرين واندثرت معها الخلافة الإسلامية التي كانت مصر تعيش في كنفها منذ عام ١٥١٧.

فمع بزوغ مفهوم «الدولة القومية» (Nation State) أساسا نظريا لتنظيم الكيانات السياسية في الشرق الأوسط ولتقسيم الأقاليم الجغرافية في هذه المنطقة بديلا للإطار العام للدولة الإسلامية التي يحكمها الخليفة العثماني، برز تساؤل المصريين عن هويتهم الثقافية وانتمائهم الحضاري وتأثير هذه التعريفات على الحياة السياسية في البلاد: فما معنى أن نكون مصريين؟ فهل نحن مسلمون؟ أم عرب؟ أم أفارقة؟ أم أننا جزء من حضارة متوسطية؟ أم هل نحن خليط من كل هذه المكونات الثقافية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فكيف نرتب هذه العناصر والهويات المتعددة؟ وكيف نفض الاشتباك بينها إذا تعارضت؟ كلها أسئلة فرضت نفسها على الأمة المصرية وتصدى لها كثير من الفلاسفة والمؤرخين والعلماء والفقهاء.

وليس هذا المكان المناسب لاستعراض الآراء والمواقف الفلسفية المختلفة التي تناولت هذا الموضوع، ولكن يكفينا أن نشير إلى أن جدلية تعريف الهوية المصرية ورسم ملامحها تركت بصمتها على الدساتير المتعاقبة للدولة المصرية.

فبادئ ذي بدء، يتعين الإشارة إلى أن جميع الدساتير المصرية – باستثناء الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر في ١٩٥٨ – وردت بها عبارة أن «الإسلام دين الدولة».[١] أي أن اعتبار الإسلام دينا رسميا للدولة هو أمر أجمعت عليه النخب المصرية الحاكمة عبر السنين باختلاف توجهاتها السياسية ومشاربها الأيديولوجية ومرجعياتها الثقافية. وهو ما يعكس ترسخ الدين في الوجدان المصري وصعوبة استبعاد الدين من المشهد السياسي أو الاجتماعي في البلاد، فقد ارتبط المصريون بالدين واعتُبر أحد أهم مقومات الشخصية المصرية منذ قديم الأزل[٢].

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ١٤٩ / دستور ١٩٣٠: المادة ١٣٨ / مشروع دستور ١٩٥٤: المادة ١٩٥ / دستور ١٩٥٦: المادة ٣ / دستور ١٩٦٤: المادة ٥ .

(٢) انظر: عبد الله شلبي، الدين والمجتمع والدولة في مصر (٢٠٠٥)؛ عبد الصبور شاهين، مصر في الإسلام (٢٠٠٠).

إلا أنه باستقراء نصوص الدساتير المصرية المختلفة التي صدرت خلال القرن العشرين ينكشف لنا أن المشرع الدستوري لم يول الهوية الدينية لمصر نفس القدر من الاهتمام، وإنما تباينت مكانة الدين ومركزيته في الدستور، وتغيرت بتبدل الأحوال السياسية والاجتماعية في البلاد. ففي الوقت الذي جاء فيه النص على أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة في أواخر دساتير العهد الملكي، وبالتحديد في الباب المعنون «أحكام عامة» الذي يشتمل أيضًا على تحديد القاهرة عاصمة للقطر المصري وغيرها من الأمور العامة، وضعت دساتير العهد الجمهوري الإسلام في الباب الأول الذي يثبّتُ أسس الدولة ويرسم معالمها وشكلها. كما اقترن النص على أن الإسلام هو دين الدولة في الدساتير الصادرة منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بالإشارة إلى الهوية والانتماء العربي للشعب المصري،[١] وهو ما يعكس الميل والمنهج السياسي للنخبة الحاكمة وقتذاك.

بالتالي، لم يكن مستغربًا، في ضوء هذا الإرث الدستوري، أن يضمِّنَ المشرع الدستوري نصا في دستور ١٩٧١ يشير إلى اعتبار الإسلام دين الدولة المصرية، وأن يضع ذلك النص في صدارة الدستور. ولكن المشرع الدستوري لم يكتف بهذا الحد، وإنما أضاف جملة أخرى تقول إن «مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع»، وهو النص الذي تم تعديله في مايو ١٩٨٠ ليصبح: «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع».[٢] وقد أبقى المجلس الأعلى للقوات المسلحة على هذا النص في الإعلان الدستوري الذي أصدره يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، حيث لم يطرأ أي تغيير على المادة الثانية من دستور ١٩٧١، وإنما نقلت كما هي إلى الإعلان الدستوري.

وكما أسلفنا في تناولنا للظرف التاريخي والسياسي الذي صدر فيه دستور ١٩٧١، كانت النخبة الحاكمة في مصر، وعلى رأسها الرئيس الراحل أنور السادات،

---

(١) دستور ١٩٥٦: المادة ١ / دستور ١٩٦٤: المادة ١ / دستور ١٩٧١: المادة ١.

(٢) للاطلاع على رصد للحوار المجتمعي والنقاش الذي دار حول هذه المادة ودور الدين في الدولة إبان إصدار دستور ١٩٧١، انظر:

J.P. O'Kane, Islam in the New Egyptian Constitution 26 Middle East Journal (Spring 1972).

تميـل إلـى إبراز دور الديـن في حياة المصرييـن وإظهار مركزية الإسـلام في الخلفية الحضارية والثقافية للمجتمع المصري كجزء من محاولة النظام الحاكم آنذاك لترميم شـرعيته التي اهتزت وتصدعت في النصف الثاني من سـتينيات القرن العشـرين بعد نكسـة ١٩٦٧ ووفاة الرئيس جمال عبد الناصر بقامته وقيمته وزعامته. كما ارتبط هذا المنهـج برغبة الرئيس السـادات في مجابهة التيارات الفكرية اليسـارية والاشـتراكية الفاعلة والنشـيطة على المسـرح السياسـي المصري في منتصف السـبعينيات، والتي كانـت تمثل جبهة معارضة لبعض آراء وسياسـات الرئيس السـادات على الصعيدين الداخلي والخارجي. ولم يترك هذا المنحى الذي انتهجته الدولة بصمته على الدستور فحسب، بل امتدت ملامحه وسُمعت أصداؤه في لغة الدولة وخطابها الرسمي، حيث استخدمت شعارات وعبارات دينية على شاكلة وصف الرئيس الراحل السادات نفسه بأنه «الرئيس المؤمن»، ووصفه مصر بأنها دولة «العلم والإيمان».

يُتوقـع أن تحظـى المبـادئ التـي نصـت عليهـا المـادة الثانيـة من دسـتور ١٩٧١ والمنقولة بنصها ذاته في الإعلان الدسـتوري الصـادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ باهتمام كبير على المسـتويين الاجتماعي والسياسـي في أثناء إعداد الدستور الجديد للبلاد.. فقد تعددت الآراء حول وضعية الشرعية الإسلامية في الدستور ومدى ملاءمة جعلها المصـدر الرئيس للتشـريع. فهناك من يطالب بإقامة دولة إسـلامية تحكمها الشـريعة الإسـلامية، ويقابله من ينادي بدولة مدنية تفصل تمامًا بين الدين والدولة.. وبين هذا وذاك هنـاك مـن يـرى أنه لا يمكن اسـتئصال الدين عـن الدولة والمجتمـع في مصر، وأن السـؤال يتمحـور حول مدى التداخل الـذي يتعين أن يقام بين الإسـلام والدولة المصرية، ومدى تأثر الحكم بتعاليمه وشريعته، وكيفية إقامة هذا التوازن الدقيق الذي يحفـظ قيم المواطنة والمسـاواة ويعليها، ويعكس في الوقـت ذاته واقع مركزية الدين الإسلامي في الإرث التاريخي والحضاري للأمة المصرية.[١]

(١) على سبيل المثال، نشرت صحيفة الأهرام بيانًا لمجموعة من المثقفين ممن يدعون لإلغاء عبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع» انظر: «مثقفون يطالبون بتعديل المادة الثانية من الدستور»، الأهرام في ١٧ فبراير ٢٠١١؛ وجدي الكومي، «مثقفون يطالبون بتعديل المادة الثانية من الدستور»، اليوم السابع في

ومـن أهـم ما لاحظناه حول هـذا النقاش والجـدل الدائرين حاليًا هـو عدم معرفة كثير من المصريين بالتفسـير الصحيح للمادة الثانية من دستور ١٩٧١، والطريقة التي اتبعـت فـي تطبيقها. لذا، رأينا أن نتنـاول هنا مدلول هذه المادة المهمة من الدسـتور، وتفسـير المحكمـة الدسـتورية العليـا لها، والأسـلوب الـذي انتهجتـه المحكمة في تطبيقهـا.[1] وقد تعرضت المحكمة في أكثر من حكم لها للمادة الثانية من الدسـتور، حيث نظرت في كثير من الطعون المقدمة ضد قوانين دُفع بعدم دستوريتها لمخالفتها مبادئ الشـريعة الإسـلامية. وقـد وضّح فقه المحكمـة مدلول المادة ونطـاق تطبيقها وأثرها على التشريع والقانون في مصر.

ومن أهم القواعد التي أرسـتها المحكمة الدسـتورية العليا بشأن تطبيق هذه المادة مـن دسـتور ١٩٧١ هـو ما يرتبط بالنطـاق الزمني لتطبيـق نص المادة ومـا إذا كان لها أثـر رجعـي. فقد حكمـت المحكمة الدسـتورية العليا فـي ٤ مايو ١٩٨٤ بـأن المادة الثانية من الدسـتور تنصرف إلى التشـريعات الجديدة والتعديلات التشريعية الصادرة بعد دخول التعديل الدسـتوري لعام ١٩٨٠ حيز النفاذ، أي أن هذا النص الدسـتوري لا ينطبـق على جميع القوانين المصرية الصـادرة قبل مايو ١٩٨٠. ومن المفيد هنا أن نقتبس بشـكل مطول من حكم المحكمة حتى يتعرف القارئ مباشرة على فكر ورؤية المحكمة، فقد قال الحكم:

«تعديل الدسـتور الذي تم بتاريخ ٢٢ مايو سـنة ١٩٨٠ [ينص] على أن «الإسـلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشـريع». بعد أن كانت تنص عند صدور الدسـتور في ١١ سـبتمبر سنة ١٩٧١ على

---

١٩ فبراير ٢٠١١؛ محمد عبد الحميد، «خبراء يرفضون تعديل المادة الثانية من الدستور»، الوفد ٣٠ مارس ٢٠١١. لم يكن الجدل المجتمعي حول المادة الثانية من دستور ١٩٧١ وليد اللحظة الثورية التي تعيشها مصر حاليًا، وإنما سبق لكثير من المثقفين والناشطين السياسيين والحقوقيين أن تناولوا هذا الملف. فعلى سبيل المثال، بعث مركز القاهرة لحقوق الإنسان ببيان إلى الرئيس السابق حسني مبارك في عام ٢٠٠٧ للدعوة لتعديل لمادة ٢ من الدستور. (يمكن مراجعة البيان على الرابط الإلكتروني الآتي:

www.cihrs.org/images/articlefiles/original/189.pdf).

(١) انظر في هذا الشأن: عبد الحميد متولي، الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للدستور (١٩٧٥).

أن «الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع». والعبارة الأخيرة من هذا النص لم يكن لها سابقة في أي من الدساتير المصرية المتعاقبة ابتداءًا من دستور ١٩٢٣ وحتى دستور سنة ١٩٦٤. وحيث إن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح – المنوطة بالمحكمة الدستورية العليا – تستهدف أصلًا صون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه. وسبيل هذه الرقابة التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثم فإنه يتعين – عند الفصل فيما يثار في شأن التشريعات من مطاعن تستهدف نقض قرينة الدستورية – استظهار هذه الضوابط والقيود وتحديدها وذلك للتعرف على مدى مخالفة تلك التشريعات لها. وحيث إنه يبين من صيغة العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور – بعد تعديلها على نحو ما سلف – أن المشرع الدستوري أتى بقيد على السلطة المختصة بالتشريع قوامه إلزام هذه السلطة – وهى بصدد وضع التشريعات – بالالتجاء إلى مبادئ الشريعة لاستمداد الأحكام المنظمة للمجتمع ... [وهذا] «يلزم المشرع بالالتجاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية للبحث عن بغيته فيها مع إلزامه بعدم الالتجاء إلى غيرها، فإذا لم يجد في الشريعة الإسلامية حكما صريحًا، فإن وسائل استنباط الأحكام من المصادر الاجتهادية في الشريعة الإسلامية تمكن المشرع من التوصل إلى الأحكام اللازمة والتي لا تخالف الأصول والمبادئ العامة للشريعة». ولما كان مفاد ما تقدم، أن سلطة التشريع اعتبارا من تاريخ العمل بتعديل العبارة الأخيرة من المادة الثانية من الدستور في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ – أصبحت مقيدة فيما تسنه من تشريعات مستحدثة أو معدلة لتشريعات سابقة على هذا التاريخ، بمراعاة أن تكون هذه التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة الإسلامية ... لما كان ذلك كان إلزام المشرع باتخاذ مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع على ما سلف بيانه لا ينصرف إلا إلى التشريعات التي تصدر بعد التاريخ الذي فرض فيه الإلزام، بحيث إذا انطوى أي منها على ما يتعارض مع مبادئ الشريعة الإسلامية يكون قد وقع في حومة المخالفة الدستورية. أما التشريعات السابقة على ذلك التاريخ، فلا يتأتى

إنفاذ حكم الإلزام المشار إليه بالنسبة لها لصدورها فعلًا من قبله، أي في وقت لم يكن القيد المتضمن هذا الإلزام قائما واجب الإعمال ومن ثم، فإن هذه التشريعات تكون بمنأى عن إعمال هذا القيد، وهو مناط الرقابة الدستورية.»[1]

وبذلك تكون المحكمة الدستورية العليا قد أوضحت أن المادة الثانية من الدستور لا تمس القوانين والتشريعات المصرية الصادرة قبل مايو ١٩٨٠ – بما يتضمنه ذلك من أهم التشريعات المصرية كالقانونين المدني والجنائي وقانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية وغيرها من التشريعات التي تعد بمثابة العمود الفقري للبنيان التشريعي المصري. بيد أن المحكمة لم تكتف بذلك التحديد الزمني لنطاق تطبيق سريان المادة الثانية من الدستور، وإنما أضافت إلى تفسيرها قيدا آخر يمثل في تفسير المحكمة لعبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية» الواردة في المادة الثانية. وبالتحديد، حكمت المحكمة في ٢٦ مارس ١٩٩٤ بأن مبادئ الشريعة الإسلامية المقصودة والمشار إليها في الدستور هي تلك التي لا خلاف فقهيا حول ثبوتها ودلالاتها والتي لا يسمح بالاجتهاد بشأنها، حيث قالت المحكمة ما يلي:

«إن ما نص عليه الدستور في مادته الثانية – بعد تعديلها في سنة ١٩٨٠ – من أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع ، إنما يتمخض عن قيد يجب على السلطة التشريعية التزامه في التشريعات الصادرة بعد العمل بالتعديل الدستوري المشار إليه ... فلا يجوز لنص تشريعي أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودلالتها، باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يكون الاجتهاد فيها ممتنعا، لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية مبادئها الكلية وأصولها الثابتة التي لا تحتمل تأويلا أو تبديلا. ومن غير المتصور بالتالي أن يتغير مفهومها تبعا لتغير الزمان والمكان، إذ هي عصية على التعديل ولا يجوز الخروج عليها أو الالتواء بها عن معناها. وتقتصر ولاية المحكمة الدستورية العليا في شأنها على مراقبة التقيد بها وتغليبها على كل قاعدة قانونية تعارضها. ذلك أن المادة الثانية من الدستور تقدم على هذه القواعد أحكام الشريعة الإسلامية في أصولها ومبادئها الكلية إذ هي

(١) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٢٠ لسنة ١ قضائية (٤ مايو ١٩٨٤).

إطارها العام وركائزها الأصيلة التي تفرض متطلباتها دوما، بما يحول دون إقرار أي قاعدة قانونية على خلافها، وإلا اعتبر ذلك تشويها وإنكارا لما علم من الدين بالضرورة. ولا كذلك الأحكام الظنية غير المقطوع بثبوتها أو بدلالتها أو هما معا، ذلك أن دائرة الاجتهاد تنحصر فيها ولا تمتد لسواها، وهى بطبيعتها متطورة تتغير بتغير الزمان والمكان لضمان مرونتها وحيويتها.»[1]

وبالتالي، فإن المحكمة الدستورية العليا لم تفسر المادة الثانية بأنها تلزم المشرع باتباع جميع أحكام وتعاليم الشريعة الإسلامية، وإنما رأت المحكمة أن هذه المادة تقضي بأن يلتزم المشرع باحترام المبادئ الشرعية العامة التي لا خلاف على ثبوتها أو دلالتها والتي لا يجوز الاجتهاد بشأنها. وقد أوضح الفقهاء أن هذا الشرط يعني أنه يتعين، حتى تُعَدّ أي قاعدة شرعية ضمن مبادئ الشريعة الإسلامية المشار إليها بالدستور، أن تكون محل إجماع جميع مذاهب الفكر الإسلامي. وقد تأكد هذا المفهوم في حكم آخر أصدرته المحكمة في عام ١٩٩٦ لرفض طعن مقدم ضد قرار حكومي بمنع ارتداء النقاب في المدارس الحكومية. وقد أكدت المحكمة في بداية هذا الحكم على ما سبق في أحكامها بشأن تعريف مبادئ الشريعة الإسلامية بأنها تلك المبادئ القطعية الثبوت والدلالة، ثم أوضح الحكم أن: «إعمال حكم العقل فيما لا نص فيه، تطويرًا لقواعد عملية تكون في مضمونها أرفق بالعباد وأحفل بشئونهم، وأكفل لمصالحهم الحقيقية تُشرع الأحكام لتحقيقها، وبما يلائمها، مرده أن شريعة الله جوهرها الحق والعدل، والتقيد بها خير من فساد عريض، وانغلاقها على نفسها ليس مقبولًا ولا مطلوبًا، ذلك أنها لا تمنح أقوال أحد الفقهاء في شأن ما من شئونها قدسية تحول دون مراجعتها وإعادة النظر فيها، بل وإبدال غيرها بها. فالآراء الاجتهادية في المسائل المختلف عليها ليس لها في ذاتها قوة متعدية لغير القائلين بها، ولا يجوز بالتالي اعتبارها شرعًا ثابتًا متقررًا لا يجوز أن ينقض، وإلا كان ذلك نهيًا عن التأمل والتبصر في دين الله تعالى، وإنكارًا لحقيقة أن الخطأ محتمل في كل اجتهاد».[2]

---

(١) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٢٩ لسنة ١١ قضائية (٢٦ مارس ١٩٩٤).

(٢) جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: قضية رقم ٨ لسنة ١٧ قضائية (١٨ مايو ١٩٩٦).

وعلى هذا الأساس أرست المحكمة قاعدة مفادها أن مبادئ الشريعة الإسلامية – التي يُلزم المشرع بموجب الدستور بالتشريع في حدودها – لا تتضمن أي مبدأ لم يُقفل بشأنه باب الاجتهاد ولا تشمل أي رأي شرعي لم يحظ بإجماع الفقهاء.

وفي ضوء ما تقدم بشأن المادة الثانية من دستور ١٩٧١ – والتي أعيد النص عليها في الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ – فإننا نرى أنه لا ضرر من الإبقاء على هذا النص كما هو في الدستور المصري الجديد. فهذا نص تم تفسيره كما رأينا آنفًا بشكل يحد من تأثيره على عملية التشريع، ولا يغل يد البرلمان المصري خلال سن للقوانين، ولا يلزمه بمذهب معين أو بأحكام شرعية محددة، وإنما يفتح له الباب للتشريع بالشكل الذي يراه في مصلحة البلاد والعباد، وبالمنهج الذي يستحسنه لتحقيق تطلعات وآمال الأمة المصرية، طالما لم يتعارض مع مبادئ شرعية عامة لا اختلاف ولا خلاف عليها، ولا نقاش في ثبوتها أو ماهيتها أو مدلولها.

وفي رأينا فإن المحكمة الدستورية العليا تبنت فهمًا متنورًا ومعتدلًا للمادة الثانية من الدستور بما يتيح للمشرع المصري أن ينهل من مبادئ إسلامية هي في حقيقتها مبادئ إنسانية عامة لا تختص ولا تنفرد بها الشريعة الإسلامية، بل تشترك فيها مع غيرها من الأديان السماوية الإبراهيمية والعقائد الأخرى، الأمر الذي نراه لا يتعارض مع هدف تأسيس دولة ومجتمع حديثين يقومان على الديمقراطية وسيادة القانون وإعلاء حقوق الإنسان.

ومن هنا، فإننا نسجل قلقنا إزاء الاقتراحات التي طرحتها بعض الأحزاب والقوى المحسوبة على تيار الإسلام السياسي المطالبة بأن يستبدل بعبارة «أحكام الشريعة الإسلامية» عبارة «مبادئ الشريعة الإسلامية»، والداعية لتحديد «مرجعية» دينية للبلاد تمثل في الأزهر الشريف أو غيره من الجهات. فمع تقديرنا وتبجيلنا للأزهر الشريف وأئمته الأجلاء وشيوخنا المسلمين، فإن مسئولية الفصل في دستورية القوانين في البلاد وممارسة الرقابة القضائية والدستورية على أداء السلطتين التنفيذية والتشريعية

تقع حصيريًا على عاتق المحكمة الدستورية العليا التي تتشكل من قضاة مدنيين وليس غيرها. فهذا الاقتراح سيكوِّن طبقة من البشر تعلو على مؤسسات الدولة وتحتكر حق تفسير الدستور بل وحتى تستأثر بحق الإفتاء في شئون الدين والدنيا، وهي كلها أمور تتجه بمصر نحو نظم الحكم الدينية أو الثيوقراطية التي تتناقض مع حلم إقامة دولة مدنية دستورية حديثة تقوم على سيادة القانون والديمقراطية وحقوق الإنسان والمواطنة، وهو الحلم الذي قامت ثورة ٢٥ يناير من أجله.

كما تنبع توصيتنا بأن يُبقي الدستور المقبل لمصر على المادة الثانية من دستور ١٩٧١ من اعتبارات سياسية وبراجماتية يتعين على النخبة الليبرالية المصرية أن تأخذها بعين لاعتبار. فنحن نتوقع أن تعلو أصوات ليبرالية تنادي بإلغاء المادة الثانية برمتها، أو الاكتفاء بالعودة إلى النص الذي كان قائمًا في دساتير مصرية سابقة نصت على أن «الإسلام دين الدولة». ونحن نرى أن لهذا الرأي وجاهته، التي تقوم على الدفع بأن نص المادة الثانية من دستور ١٩٧١ ليس مثاليا خصوصا إذا كان المراد هو إقامة دولة مدنية خالصة تفصل بشكل تام بين الدين من ناحية والدولة والسياسة من ناحية أخرى. ولكن رغم ذلك، **فإننا نتمسك بتوصيتنا بعدم المساس بالمادة الثانية إدراكًا منا لأمرين، أولهما مدى تجذر وترسخ الدين في وجدان وعقل المواطن المصري،** وهو شعور لا يقتصر، بعكس ما يدعيه بعض المثقفين، على الطبقات الأقل تعلمًا أو الأكثر فقرًا، ولا هو شعور يتركز في الريف والقرى والصعيد ويتلاشى في الحضر والمدن، بل إن تعلق المصريين بالدين أمر يتجاوز مختلف الخطوط والفروق والفواصل الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، الأمر الذي يجعله من الصعب أن يأتي الدستور ويبدو – أو يصوّر – وكأنه ينتقص من قيمة وقامة الدين ودوره ومكانته في المجتمع. **أما السبب الثاني، وهو يعضد الأول ويضيف إليه، فيتمثل في إدراكنا وتقديرنا لفاعلية وانتشار القوى الدينية الفاعلة سياسيًا في المجتمع، وإيقاننا بمدى الشرعية الذي تتمتع به لدى كثير من المصريين، وتأكدنا من قدرتها على تشكيل الرأي العام لقطاعات عريضة من الشعب.** ونحن نرى أنه لن يكون من مصلحة أطراف وأحزاب توصف بأنها ليبرالية أن تدخل في صراع مع هذه القوى الدينية حول

المادة الثانية من الدستور، فتركيبة الشعب المصري وواقعه الاجتماعي سيحسمان هذه المعركة لصالح القوى الدينية التي تتمتع بقدرات تنظيمية هائلة وتحظى بشرعية وشعبية ملموستين في الشارع المصري.

وبالتالي، وفي ضوء هذه العوامل الثلاثة سالفة الذكر (اعتدال تفسير المحكمة الدستورية العليا للمادة الثانية لدستور ١٩٧١، وترسُّخ الوازع الديني في وجداننا كمصريين، وقوة وفاعلية التيارات الدينية في المجتمع)، فإننا نوصي بالإبقاء على مبادئ الشريعة الإسلامية بوصفها المصدر الرئيس للتشريع في البلاد في الدستور المقبل لجمهورية مصر العربية.

٣- الفرع الثالث: آليات العمل السياسي

كما رأينا في الفصل الثالث الذي استعرضنا فيه التطور السياسي والدستوري في مصر على مدار العقود السابقة لصدور دستور ١٩٧١، ابتعدت الجمهورية الأولى في مصر منذ قيامها في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ عن التعددية الحزبية وانتهجت منهج التنظيم السياسي الواحد ليكون بوتقة تشمل جميع قوى وطبقات الشعب المصري.[١] ومن هنا أتى نص دستور ١٩٧١ الذي وافق عليه الشعب المصري في سبتمبر ١٩٧١ متماشيًا مع هذا المنحى، حيث نصت مادته الخامسة على أن: «الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل، بتنظيماته القائمة على أساس مبدإ الديمقراطية، تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وهو أداة هذا التحالف في تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية، وفي متابعة العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة».[٢]

---

(١) من المثير للدهشة أن أول قانون صدر في مصر لتنظيم عمل الأحزاب صدر في ٩ سبتمبر ١٩٥٢ – أي بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بسبعة أسابيع – بهدف تحديد أسلوب تأسيس الأحزاب السياسية وتنظيم عملها. وقد اشترط لتأسيس الأحزاب أن يتم إخطار وزير الداخلية، والذي يحق له الاعتراض على تأسيس الحزب في غضون شهر من الإخطار، مع منح محكمة القضاء الإداري حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات وزير الداخلية برفض إنشاء أي حزب. ولم يستمر العمل بهذا القانون كثيرًا، حيث ألغى مجلس قيادة الثورة دستور ١٩٢٣ ثم ألغى الأحزاب السياسية كلها.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥.

استمر الاتحاد الاشتراكي في ممارسة هذا الدور إلى أن بادر الرئيس الراحل السادات باتخاذ مجموعة من الخطوات الإصلاحية في أعقاب نصر أكتوبر المجيد وتوقيع اتفاقية فض الاشتباك الأولى بين مصر وإسرائيل. فأصدر الرئيس ورقتين في إبريل وأغسطس ١٩٧٤ حول تطوير الاتحاد الاشتراكي، وقد دُعي فيهما أعضاء الاتحاد لمناقشة وبحث سبل مراجعة آليات العمل فيه. وتمخض عن هذا النقاش الذي امتد إلى مارس ١٩٧٦ الإعلان عن إنشاء ثلاثة منابر سياسية داخل الاتحاد الاشتراكي يكون أحدها لتيار اليسار وآخر لليمين والثالث لتيار الوسط. وخاضت هذه المنابر انتخابات مجلس الشعب التي أجريت عام ١٩٧٦ وتحولت يوم ١١ نوفمبر ١٩٧٦، وهو يوم الاجتماع الأول لمجلس الشعب المنتخب، إلى أحزاب سياسية بقرار من الرئيس السادات.

صدر بعد ذلك قانون لتنظيم إنشاء ونشاط الأحزاب، وهو القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧،[١] وتبعه في مايو ١٩٨٠ تعديل المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ لحذف الإشارة إلى الاتحاد الاشتراكي بكونه تنظيما سياسيا وحيدا في البلاد، وأن يستبدل بها النص على أن: «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية».[٢] ثم أعيد تعديل هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها الجملة الآتية: «ولا تجوز مباشرة أي نشاط

(١) القانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧، والذي جاء تعديلًا للقانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ والذي كان يحرم إنشاء الأحزاب السياسية. صدرت منذ عام ١٩٧٧ عدة تعديلات لقانون الأحزاب، منها القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، والقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٨١، والقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٩٢، والقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤. أما التعديل الأخير للقانون قبل قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ فكان بموجب القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥. ثم صدر بعد الثورة قرار بقانون من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وهو المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض نصوص القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وبخاصة تلك المتعلقة بكيفية وشروط إنشاء الأحزاب.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥ المعدلة في عام ١٩٨٠.

سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أي مرجعية دينية أو أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل»،[1] وهو النص الذي استمر نافذًا إلى أن قامت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

وكما هو معروف، تم تعليق العمل بدستور ١٩٧١ يوم ١٣ فبراير ٢٠١١، وصدر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلانان دستوريان في ١٣ فبراير ٢٠١١ ثم في ٣٠ مارس ٢٠١١ بعد الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١. وفيما يتعلق بالأحزاب السياسية وتنظيم نشاطها، جاء نص المادة ٤ من الإعلان الدستوري الثاني مشابهًا – ولكن ليس مطابقًا – لنص المادة ٥ من دستور ١٩٧١، حيث نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سريًّا أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل».[2]

والغريب في هذه المادة الواردة في الإعلان الدستوري (والتي لم تكن ضمن المواد التي استُفتي الشعب المصري بشأن تعديلها) أنه إذا ما قورنت بالمادة ٥ من دستور ١٩٧١، فإنه سيتضح أن الإعلان الدستوري أسقط عبارة «مرجعية دينية» من موانع النشاط السياسي والعمل الحزبي التي كانت واردة في دستور ١٩٧١، مع الإبقاء على شرطي ألا تكون للأحزاب أسس دينية وألا تفرق بين المصريين على أساس الجنس أو الأصل. كما أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسومًا بقانون يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل المواد ٤، ٦، ٧، ٨، ٩، ١١، ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية، وذلك في خطوة إيجابية ومحمودة تهدف لإزالة كثير من العقبات التي كانت تعرقل إنشاء الأحزاب، وتجعلها

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٥ المعدلة في عام ٢٠٠٧.

(٢) إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٤.

عمليا رهن موافقة ورضاء الحزب الحاكم.[1] فأصبحت الاشتراطات الواجبة توافرها لتأسيس حزب أو لاستمرار حزب قائم في نشاطه هي:

(١) أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم. (٢) عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياسته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع المبادئ الأساسية للدستور أو مقتضيات حماية الأمن القومي المصري أو الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي، (٣) عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو في اختيار قياداته أو أعضائه على أساس ديني، أو طبقي، أو طائفي، أو فئوي، أو جغرافي، أو بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة. (٤) عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية. (٥) عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبي. (٦) علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله.[2]

كما تم تغيير المواد المتعلقة بإجراءات إنشاء الأحزاب والحصول على الموافقات اللازمة لبدء نشاطها، فأصبح تأسيس الأحزاب بموجب إخطار يقدم إلى لجنة نسمى «لجنة الأحزاب السياسية»، على أن يوقع على الإخطار خمسة آلاف شخص موزعين على ١٠ محافظات، على ألا يقل عدد الموقعين في كل محافظة عن ٣٠٠ مواطن[3].

وبالإضافة إلى هذه التعديلات، أدخل المجلس الأعلى للقوات المسلحة تعديلات جذرية على تشكيل لجنة الأحزاب، والتي كان يرأسها رئيس مجلس الشورى، لتصبح اللجنة مشكلة حصريًّا من رجال القضاء، فيتولى رئاستها الآن

---

(١) يعد الانتقاد الأبرز الذي وجه لهذا القانون هو طريقة صدوره، فقد أخذ بعض المراقبين على المجلس الأعلى للقوات المسلحة قيامه بإصدار القانون من دون إخضاعه لحوار مجتمعي أو التشاور بشأنه مع القوى الفاعلة على المسرح السياسي.

(٢) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٤.

(٣) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٧.

نائب رئيس محكمة النقض، ويعاونه مجموعة من المستشارين من محاكم النقض والاستئناف، ومن مجلس الدولة.[1]

ومن جانبنا، فإننا نرى أن من أهم العيوب التي اعترت شكل وصياغة دستور ١٩٧١ هو الإسهاب والتفصيل الزائد في تنظيم الأحزاب السياسية. فلم يكتف الدستور بإطلاق حرية إنشاء الأحزاب، وإنما تعرض للإطار العام لعمل الأحزاب، ووضع الحدود التي يجب أن تلتزم بها في عملها، ونص على مجموعة من الموانع التي تحول دون قيام حزب جديد أو مزاولة حزب قائم لنشاطه. وبطبيعة الحال، جاءت هذه النصوص معبرة عن المنهج السياسي للنظام الحاكم في الجمهورية المصرية الأولى، فقد ألزم دستور ١٩٧١ الأحزاب بالعمل في «إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور»، وهي مبادئ ورد معظمها في الباب الثاني من الدستور وتتناول المقومات الاجتماعية والاقتصادية والخلقية للمجتمع، وهو النص الذي يمكن فهمه في إطار رغبة السلطة الحاكمة في سبعينيات القرن العشرين في عدم بروز أي قوة سياسية تقدم برنامجًا بديلًا للنموذج الاجتماعي والاقتصادي الذي تتبناه الدولة. وفي السياق ذاته، حظر الدستور قيام الأحزاب على أساس ديني أو بمرجعية دينية، وهو ما يعكس إصرار النظام الحاكم قبل ثورة ٢٥ يناير على تضييق الخناق على القوى الدينية الفاعلة على المسرح السياسي، وعرقلة محاولاتها للانخراط في العمل السياسي بشكل شرعي.

ونلاحظ كذلك وجود حالة من التضارب والتعارض فيما بين بعض النصوص الدستورية، بالإضافة إلى ما نلمسه من غياب للتوافق والتكامل بين نصوص الدستور ونصوص القانون المنظم لعمل الأحزاب. فعلى سبيل المثال، حظر كل من دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ مباشرة العمل السياسي على أساس التفرقة «بسبب الجنس أو الأصل»، في حين حظرت المادة ٤٠

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ بتاريخ يوم ٢٨ مارس ٢٠١١ لتعديل بعد أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧: المادة ٨.

مـن الدسـتور (تقابلها المادة ٧ من الإعلان الدسـتوري) التمييز بيـن المصريين على أسـاس «الجنـس أو الأصـل أو اللغة أو الديـن أو العقيدة». فهل يعنـي ذلك أنه يجوز التمييز بين المواطنين على أسـاس اللغة والدين والعقيدة في العمل السياسـي، وهي أشـكال التمييز التي لم تذكر في المادة الخاصة بالعمل السياسـي؟ كما جاءت المادة الثالثـة من قانون الأحزاب السياسـية المعدل الذي أصـدره المجلس الأعلى للقوات المسـلحة لتحظر أن ينطوي عمل الأحزاب على تمييز على أسـاس «ديني، أو طبقي، أو طائفـي، أو فئـوي، أو جغرافـي، أو بسـبب الجنـس أو اللغة أو الديـن أو العقيدة»، وهو نص يعتريه بعض العيب، فقد أسـقط «الأصل» كأحد أسس التمييز التي لا يجوز مباشـرة العمل السياسي على أساسـها رغم وجودها في الدستور، ثم أعاد ذكر أنماط التمييـز الأخرى الـواردة في المادتين ٥ و٤٠ من دسـتور ١٩٧١ (المادتين ٤ و ٧ من الإعـلان الدسـتوري)، ثم أضاف إليها أشـكالا أخرى من التمييـز كالطائفي والطبقي والفئوي والجغرافي.

لـذا، فإننـا نوصي بأن يأتي نص الدسـتور الجديد المنظم لعمـل الأحزاب قصيرًا ومقتضبًا، بحيث يُكتفى فيه بتقرير حرية إنشـاء الأحزاب، ومن ثم يحيل الدسـتور إلى القانـون لتقرير إجراءات وشـروط إنشـاء الأحـزاب، وتحديد أطـر وضوابط عملها، فالدساتير تأتي لوضع الأصل العام الذي تفصله وتكمله القوانين والتشريعات.

وبالنسـبة لقانون الأحزاب السياسـية، فإنـه يتعين إزالة التضـارب القائم حاليًا بين أحكامه وبين بعض مواد الدستور، وبخاصة تلك المتعلقة بمنع التمييز بين المواطنين.

كما سـيقع على عاتق المشـرع أن يتأكد مـن بقاء الضوابط والاشـتراطات الواردة في قانون الأحزاب السياسـية في حدود الضمانات اللازمة والضرورية لصون أسـس الحياة الديمقراطية، ولحماية الأمن القومي، ولضمان السـلامة العامة، وحفظ النظام العام، وحماية الصحة العامة والآداب العامة، وهي التدابير التي سـمح العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسـية للدول أن تتخذها في سـبيل تنظيم الجمعيات المنخرطة

في العمل العام، ومنها الأحزاب، بشرط ألا تأتي هذه القيود بهدف إفراغ حق إنشاء الأحزاب من مضمونه، وإقامة العراقيل أمام مباشرة القوى السياسية لنشاطها.[1]

(هـ) المبحث الرابع: الباب الثاني من دستور ١٩٧١: المقومات الأساسية للمجتمع

كما هو واضح من عنوانه، يتناول هذا الباب الأسس التي يقوم عليها المجتمع المصري، وهي موزعة على فصلين: الأول مخصص للمقومات الاجتماعية والخلقية، والثاني مخصص للمقومات الاقتصادية. وبصفة عامة يرسم هذا الباب بفصليه صورة عامة لشكل وطبيعة المجتمع المصري ونمط حياته. فتنص المادة ٧

---

(١) فيما يلي نص المادة ٢٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

١- لكل فرد حق تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.

٢- لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.

٣- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

وتشابه هذه النصوص إلى حد بعيد مثيلاتها في الوثائق الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، كالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وقد أوضح القضاء الدولي في كثير من الأحكام مضمون وحدود حق إنشاء الأحزاب السياسية، فانتهت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، إلى أن تبني حزب ما لمنهج سياسي معارض للنظام الحاكم ومنهجه الأيديولوجي في بلد ما لا يمنح تلك الدولة وسلطاتها حق تضييق الخناق على هذا الحزب أو منعه من الانخراط في العمل وممارسة النشاط السياسي، طالما لم يحض ذلك الحزب على العنف ولم يدع لمخالفة أسس العمل الديمقراطي. للمزيد حول هذا الأمر، انظر الأحكام القضائية الآتية:

United Communist Party v. Turkey, European Court of Human Rights (1998); The Socialist Part v. Turkey, European Court of Human Rights (1998); Sidiropoulos v. Greece, European Court of Human Rights (1998); Chassagnou v. France, European Court on Human Rights (1999).

على أن المجتمع يقوم على التضامن الاجتماعي،[١] فيما تلزم المادة ٨ الدولة بضمان تكافل الفرص لجميع المواطنين،[٢] وتلزمها المادة ٩ «بالحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد».[٣] وتضيف المادة ١٢ التزاما آخر ليس على الدولة فحسب، بل وعلى المجتمع بأسره «برعاية الأخلاق وحمايتها، والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة، وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية، والتراث التاريخي للشعب، والحقائق العلمية، والآداب العامة، وذلك في حدود القانون».[٤]

أما بالنسبة للتنظيم الاقتصادي للبلاد، فقد نصت المادة ٢٣ على أن الاقتصاد ينظم «وفقًا لخطة تنمية تكفل زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول».[٥] وتضيف المادة ٢٥ أن «لكل مواطن نصيبا من الناتج القومي يحدده القانون»،[٦] وتشير المادة ٢٦ إلى أنه للعاملين نصيب في إدارة المشروعات وفي أرباحها،[٧] فضلاً عما أقرته المادة ٢٧ من اشتراك المنتفعين في إدارة مشروعات الخدمات.[٨]

لم تجد أحكام ومبادئ هذا الباب التي بلغت ثلاثا وثلاثين مادة طريقها إلى الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، اللهم باستثناء مادة وحيدة، هي المادة الخامسة من الإعلان الدستوري،

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٨.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٩.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ١٢.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٢٣.

(٦) دستور ١٩٧١: المادة ٢٥.

(٧) دستور ١٩٧١: المادة ٢٦.

(٨) دستور ١٩٧١: المادة ٢٧.

والتي تشير إلى آليات تنظيم الاقتصاد المصري، حيث نصت على أن: «يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة كافة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال».[1]

بصفة عامة، فإن تعليقنا الوحيد على هذا الباب، بفصليه المخصصين للمقومات الاجتماعية والخلقية والمقومات الاقتصادية للمجتمع، هو أن كثيرا مما ورد به من نصوص ومبادئ ليس من الملائم أن يوضع في الدستور أصلًا، فالدساتير في نهاية المطاف وثيقة قانونية تهدف بالأساس لوضع الإطار العام لشكل وطبيعة الدولة، ولحماية حقوق وحريات المواطنين، ولتحديد سلطات الدولة وإقامة التوازن بين أفرعها التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولوضع ضوابط لكيفية ممارسة السلطة لصلاحياتها. أما مواد هذا الفصل فتبدو أقرب لما يمكن أن نعُدّه بمثابة إعلان أو بيان سياسي أو برنامج انتخابي لحزب، وليس نصوصا قانونية يمكن أن تنبني على أساسها حقوق وواجبات تلقى على عاتق الدولة ويتمتع بها المواطنون. كما أن الدستور مهمته إرساء المبادئ العامة الحاكمة لشكل وطبيعة نظام الحكم، وليس تحديد أولويات سياسية أو اجتماعية تتغير وتتبدل مع اختلاف الزمان والمكان. فليس من المنطقي أن ينص الدستور على أن «التربية الدينية مادة أساسية في مناهج التعليم العام»،[2] أو أن «محو الأمية واجب وطني تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه»،[3] فهذه النصوص مكانها في برنامج حكومي أو في سياسات وزارة التعليم والتي يراقب تنفيذها البرلمان. هذا، وحتى إذا قبلنا بفكرة وضع نصوص في الدستور على شاكلة هذا الباب، فإنه من المستغرب أنه تم إغفال – أو تغافل – التطرق للمقومات السياسية للمجتمع، فلم يرد ما يشير إلى كيفية تنظيم الحياة السياسية والأهداف التي يتعين أن يسعى لها المجتمع المصري في المضمار السياسي.

---

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٥. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٩.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٢٠.

إضافـة لمـا تقدم، جاءت كثرة مـن نصوص هذا الباب فضفاضة ومبهمة وإنشـائية الطابع. فمثلًا، يشـير هـذا الباب في أكثر من موضع إلى القيـم المصرية الأصيلة، فما هذه القيم؟ وما الجهة المنوط بها تحديدها؟ وما جزاء مخالفة هذه القيم؟ وهل يمكن للشعب تغيير هذه القيم وتطويرها؟ وهل يسمح بالاعتراض على هذه القيم والمطالبة بإسـقاطها؟ هذه التسـاؤلات كافة تعكـس عدم صلاحية هذه النصـوص لأن تأتي في الدستور، ليس لمجرد كونها مبهمة، ولكن لأنها لا تؤسس حقوقا أو واجبات محددة للمواطنيـن، ولا تلـزم الدولة وأجهزتهـا بإجراءات معينة، ولا تضـع قيودا أو ضوابط على عملها.

ومن ناحية أخرى، نرى أن الأصل في الدسـاتير هـو إطلاق الحريات وفتح الباب لمختلـف التوجهـات السياسـية والمشـارب الأيديولوجيـة للتعبير عن رأيهـا، طالما التزمـت بالمنهج الديمقراطي، وقبلت بنتائـج العملية الديمقراطية، واحترمت حقوق المواطنيـن وحرياتهـم دون تمييـز، وأعلـت مبدأ سـيادة القانون. وبالتالـي، فمن غير المنطقي أن ينطوي الدسـتور على نصوص تؤدي ضمنيًّا إلى إقصاء توجهات سياسية معينة من المشهد السياسي. فعلى سبيل المثال، من المستبعد أن تحظى قوى علمانية داعية لفصل الدين عن الدولة بشكل مطلق – وبغض النظر عن رأينا الشخصي في مثل هذه الأفكار وعدم انتمائنا لتوجهاتها – بفرصة للإعراب عن رأيها بحرية وبالمسـاواة مـع توجهـات اجتماعيـة أخرى في ظل دسـتور يقول إن «الأسـرة أسـاس المجتمع، قوامهـا الدين والأخلاق والوطنية».[1] وبالطبع، نحن لا ندعو لإقصاء الدين من حياة المصريين، ولا نطالب بهدم الأسـرة بوصفهـا نواة للمجتمع المصري، وإنما ما ندعو إليـه يتلخـص في ضرورة إعداد دسـتور مصري محايد، لا يفرق بيـن المصريين على أساس من الفكر أو الرأي، ويساوي بين جميع التوجهات، ويفتح المجال للأفكار أن تتلاقى في حرية على المسـرح السياسي – طالما انصاعت لقواعد اللعبة الديمقراطية واحترمت سيادة القانون وعبرت عن مواقفها بسلمية – دون أن يقصي الدستور أيا من هذه التيارات أو الأفكار عن المشهد السياسي والاجتماعي.

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٩.

لـذا، وفي ضوء مـا تقدم من اعتبارات وملاحظات، فإننا نـرى إلغاء هذا الباب من الدسـتور المصـري المقبل، وحـذف بعض فقراته، ونقـل فقرات أخـرى إلى ديباجة الدسـتور، ووضع أحكام أخرى في الأبواب التي تناسـبها. فعلى سبيل المثال، نقترح حذف الفقرات المتعلقة بالأسـرة المصرية، وتقاليد المجتمع المصري وأخلاقه. كما لا نرى داعيا للنص على مجانية التعليم وأولوية محو الأمية، فهذه، كما سبق وأشرنا، موضوعات ترتبط بالسياسة العامة للدولة وللحكومات المتعاقبة التي ستأتي إلى سدة الحكـم في المسـتقبل لتحديدها وفق أولوياتها وبرامجها. كمـا يمكن نقل النصوص المتعلقـة بتكافـؤ الفرص بيـن المواطنيـن، والحق في العمـل، وحق تقلـد الوظائف العامة، توفير التأمين الاجتماعي والصحي، وغيرها من النصوص التي ترتبط بحقوق المواطنين، إلى باب حقوق الإنسان والحريات العامة.

(و) المبحـث الخامـس: البـاب الثالـث مـن دسـتور ١٩٧١: الحريـات والحقـوق والواجبات العامة

تعد حقوق الإنسـان من الدعائم الأساسية التي يتعين أن تتأسس عليها الجمهورية المصريـة الثانيـة. وقد تحدثنا بقدر من الإسـهاب فـي الفصل الثاني مـن هذا الكتاب حول حقوق الإنسـان، وماهيتها، وطبيعـة العلاقة التي تربطها بالديمقراطية وبسـيادة القانـون، اللتين تمثـلان الركيزتين الأخريـن للمجتمع والدولة اللتيـن نأمل أن تقاما في مصر مسـتقبلًا. فحقوق الإنسـان، كما أوضحنا سابقًا، وسيلة مهمة لضبط العملية الديمقراطية والتأكد من أنها لن تفرز نتائج غير صحية تؤدي إلى إهدار كرامة المصريين أو تسمح للأغلبية بأن تبطش بالأقلية، فضلًا عن أن مبادئ حقوق الإنسان وقيمها تعد مـن الضمانات المهمة للحَوْل دون إسـاءة توظيف القانون واسـتغلاله بشـكل يشـيع الظلـم ويهـدر العدالة في المجتمـع. ومن هنا، فإنه يتحتم على المشـرع الدسـتوري المصري أن يضمِّنَ الدسـتور المقبل لجمهورية مصـر العربية تلك المبادئ والقواعد والقيم التي تضمن حماية الحقوق والحريات الأساسية للمصرين وتصون كرامتهم.

وبالتحديد، فإننا نرى أهمية أن يتم التعامل مع الباب المخصص للحقوق والحريات الأساسية في دستور مصر الجديد بوصفه «شِرْعة مصرية لحقوق الإنسان»، أو ما يطلق عليه باللغة الانجليزية Bill of Rights. وقد استعرنا هذه العبارة مما يعرف عالميًّا بالـ «شِّرْعة الدولية لحقوق الإنسان»، أو الـ International Bill of Rights، والتي تتكون من وثائق دولية تحتوي مجتمعة على الحقوق والحريات الأساسية التي يتعين أن يتمتع بها المواطنون في مختلف بلدان العالم، وهي حقوق تمتد إلى وتمس مختلف جوانب وأوجه الحياة في المجتمع. وهذه الصكوك الثلاثة هي: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر يوم ٢٨ ديسمبر ١٩٤٨، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهدان الأخيران صادران في عام ١٩٦٦. ومن هنا، قد يكون من المناسب أن نرى الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة في الدستور المصري المقبل بمثابة «شرعة مصرية لحقوق الإنسان» تخصص لتبيين وتفصيل الحقوق الأساسية التي يتمتع بها المصريون، وتهدف إلى إلزام الدولة بصون تلك الحقوق وحمايتها من أي انتهاك قد تقترفه أي جهة حكومية كانت وغير حكومية.

ويجدر التنويه، في هذا الإطار، بأن العديد من الدساتير الحديثة أوردت إما في ديباجتها وإما في أحكامها إشارات إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإلى «الشرعة الدولية لحقوق الإنسان»، وجعلت منهما أسسًا لما تضمنته تلك الدساتير من فقرات ومواد ترتبط بالحقوق والحريات الأساسية.[1] وبالتالي، فإننا نرى ملاءمة أن يتخذ المشرع الدستوري المصري من الشرعة الدولية لحقوق الإنسان نموذجًا ونبراسًا يهتدي به عند صياغة وصك الباب الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة في الدستور المصري الجديد، وذلك لكي نضمن أن هذا الدستور سيكون أداة فعالة في تحقيق أحد أهم أهداف ثورة ٢٥ يناير، وهو صون كرامة وعزة ورفعة المصريين.

---

(١) انظر: فيما يلي مجموعة من الدساتير التي أشارت في مواضع مختلفة فيها إما إلى الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وإما إلى أي من الوثائق المكونة لها: ديباجة دستور الكاميرون الصادر في ١٩٦١، و ديباجة دستور السنغال الصادر في ١٩٦٣، و ديباجة دستور بنين الصادر في ١٩٩٠، المادة ٢ من دستور مالاوي الصادر في ١٩٦٦، المادة ٣ من دستور غينيا الاستوائية الصادر في ١٩٦٨.

سنقوم في هذا القسم، مثلما فعلنا في الأقسام الأخرى من هذا الفصل، بعرض ونقد أحكام كل من دستور ١٩٧١ والإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ المتصلة بحقوق الإنسان، ومن ثم نقدم توصياتنا بشأن الخطوط العريضة للباب الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة في الدستور المصري الجديد. ونختتم هذا القسم بعرض مجموعة من النصوص المقترح أن تأتي ضمن نصوص هذا الفصل المحوري في دستور الجمهورية الثانية في مصر.

وكما قلنا في أكثر من مناسبة على مدار هذا الكتاب، فإن الدساتير لا تستطيع أن تصنع بمفردها المجتمع الديمقراطي السليم الذي يسود فيه القانون وتحترم فيه حقوق الإنسان، وإنما هي وسيلة واحدة وأداة ضمن أدوات كثيرة يتعين استخدامها وتوظيفها لتحقيق الإصلاح الشامل في المجتمع. لذا، فإننا لن نكتفي هنا بنقد أحكام ومواد دستور ١٩٧١ أو تقديم نصوص مقترحة للدستور الجديد فحسب، وإنما سنطرح كذلك مقترحات لكيفية مراجعة بعض القوانين والتشريعات المكملة للدستور التي يتعين تنقيحها لإزالة بعض أوجه العوار التي شابتها والتي ساهمت في سلب الإنسان المصري كثير من حقوقه الأساسية.

أفرد الدستور «الدائم» لعام ١٩٧١ الباب الثالث لتحديد الحقوق الأساسية للمواطن المصري والواجبات العامة التي يلتزم المواطنون بتنفيذها. ويمكن تقسيم هذه الحقوق والواجبات الواردة في الدستور وفق طبيعتها ونوعها:

فقد وردت مجموعة من الحقوق المدنية، كالمساواة أمام القانون، ومنع التمييز على أساس من الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.[١] كما أكد الدستور على حرمة المساكن الخاصة، وحظر دخولها أو تفتيشها دون أمر قضائي،[٢] فضلاً عن إقرار حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، ومنع التنصت عليهم والاطلاع على رسائلهم أو اتصالاتهم الشخصية إلا بإذن قضائي.[٣] كما كفل الدستور حقي العقيدة وممارسة

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٤٠.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٤٤.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٤٥.

الشعائر الدينية، وكفل ممارسة حريتي الرأي والتعبير في حدود القانون.[١] ومنح الدستور كذلك المواطنين حق عقد الاجتماعات الخاصة من دون حاجة لإخطار مسبق، وأباح عقد الاجتماعات العامة في حدود القانون.[٢] أما بالنسبة لتكوين الجمعيات، فقد سمح الدستور بذلك شريطة الالتزام بنصوص القانون، وألا يكون «نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًّا أو ذا طابع عسكري».[٣]

أما بالنسبة للحقوق السياسية، فقد منحت المادة ٦٢ حق «الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقًا لأحكام القانون». وقد عُدلت هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها ما يلي: «وينظم القانون حق الترشح لمجلسي الشعب والشورى وفقًا للنظام الانتخابي الذي يحدده بما يكفل تمثيل الأحزاب السياسية ويتيح تمثيل المرأة في المجلسين. ويجوز أن يأخذ القانون بنظام يجمع بين النظام الفردي والقوائم الحزبية بأي نسبة بينهما يحددها، كما يجوز أن يتضمن حدًّا أدنى لمشاركة المرأة».[٤]

وفيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نص الدستور على العديد منها في بابه الثاني المتعلق بالمقومات الأساسية للمجتمع، وهو الباب الذي تعرضنا له فيما سبق. ومن هذه الحقوق حماية الملكية الخاصة،[٥] والعمل،[٦] والتعليم،[٧] ورعاية الأسرة والشباب والأطفال.[٨] أما الحق الاقتصادي والاجتماعي الوحيد الذي أورده المشرع الدستوري في الباب الثالث فكان حرية إنشاء النقابات والاتحادات للدفاع عن حقوق أعضائها.[٩]

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٤٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٥٤.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٥٥.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ٦٢.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٣٤.

(٦) دستور ١٩٧١: المادة ١٣.

(٧) دستور ١٩٧١: المادة ١٨.

(٨) دستور ١٩٧١: المادتان ١٠ و١١.

(٩) دستور ١٩٧١: المادة ٥٦.

تطرق الباب الثالث كذلك للواجبات العامة التي يلتزم المواطنون جميعًا بتنفيذها، حيث نص الدستور على تكليف المواطنين بالدفاع عن الوطن، وجعل التجنيد إجباريًّا،[١] كما أمر بالحفاظ على الوحدة الوطنية وصون أسرار الدولة،[٢] وحماية البيئة،[٣] وأداء الضرائب.[٤] هذا، وأورد الباب الثالث من دستور ١٩٧١ نصًّا نراه مهمًّا ويتعين النظر في تضمين الدستور المقبل لمصر فقرة مشابهة له، وهو المادة ٥٧، التي تقرر أن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوة الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضًا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء».[٥]

لم يغفل المجلس الأعلى للقوات المسلحة التطرق للحقوق والحريات الأساسية في الإعلان الدستوري الذي صدر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١، وإنما قام بنقل العديد من الأحكام التي وردت في دستور ١٩٧١ مباشرة إلى الإعلان الدستوري، وذلك حتى تكون هذه المواد بمثابة درع يحمي المواطنين من افتئات الدولة على حقوقهم ويصون كرامتهم خلال الفترة الانتقالية إلى أن يعد دستور جديد للبلاد. وأورد الإعلان الدستوري هذه الحقوق الأساسية في المواد ٧ – ١٧ التي تضمنت التأكيد على المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات ومنع التمييز بينهم،[٦] وصون الحرية الشخصية ومنع القبض التعسفي على المواطنين،[٧] وحظر إيذاء من تقيّد

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٥٨.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ٦٠.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٥٩.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ٦١.

(٥) دستور ١٩٧١: المادة ٥٧.

(٦) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٧. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٧) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٨. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

حريتهم أو يتعرضون للقبض عليهم،[1] وتقرير حرمة المساكن والحياة الخاصة،[2] وكفالة حريات الرأي والعقيدة وممارسة الشعائر الدينية،[3] وضمان حرية الصحافة،[4] وتأكيد حق الاجتماع الخاص والعام.[5]

بمطالعة مواد دستور ١٩٧١ الخاصة بالحقوق والحريات العامة وما نُقل منها إلى الإعلان الدستوري المؤرخ في ٣٠ مارس ٢٠١١ يمكن لنا أن ندوّن مجموعة من الملاحظات حول إيجابيات وسلبيات تلك الأحكام، التي يمكن من خلالها التعرف على أهم أوجه القصور التي اعترت دستور ١٩٧١ التي يتوجب تجنبها في الدستور المصري الجديد:

فمن الناحية الإيجابية، يتعين الاعتراف بأن المشرع الدستوري حرص على أن يتضمن الدستور عددًا كبيرًا من الحقوق والحريات التي استقر الفقه الدولي على اعتبارها من قبيل الحقوق الأساسية التي لا غنى عنها في أي مجتمع متحضر. كما اشتمل الدستور على مبادئ تعبر عن الطائفتين الرئيستين لحقوق الإنسان، وهي الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو أمر نراه محمودًا، خصوصا إذا ما قورن بالدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ في العهد الجمهوري. لكن هذه الإيجابيات لا تنفي وجود العديد من المثالب التي شابت مواد

---

(١) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ٩. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٢) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادتان ١٠ و١١. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٣) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٢. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٤) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٣. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

(٥) المجلس الأعلى للقوات المسلحة: إعلان دستوري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١١: المادة ١٦. الجريدة الرسمية العدد ١٢ مكرر (ب).

وأحكام دستور ١٩٧١ الخاصة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، **وهي العيوب التي يمكن تقسيمها إلى شكلية وأخرى موضوعية:**

من الناحية الشكلية، نلاحظ أن ترتيب مواد الدستور وتسلسل أحكامه جاء معيبًا. فالفقرات المرتبطة بالحقوق والحريات الأساسية وزعت على أكثر من باب. فقد جاءت حرية إنشاء الأحزاب – وهي من الحقوق السياسية الأساسية – في الباب الأول، ووضعت معظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الباب الثاني، وجاءت بعض الحقوق المدنية في الباب الثالث، ثم أضيفت طائفة أخرى من الحقوق المدنية المتعلقة بسيادة القانون والعدالة الجنائية في الباب الرابع من الدستور. لذا، فإننا نوصي بإعادة النظر في هذا الأمر، ووضع جميع الحقوق والحريات والواجبات العامة في باب واحد يمثل، كما أسلفنا، شرعة مصرية لحقوق الإنسان، ويجمع بين دفتيه مجمل المبادئ والقيم التي تصون الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين. وتنبع أهمية هذه التوصية كذلك من أن وجود كل المواد المرتبطة بالحقوق والحريات العامة في باب واحد سيعني أنها ستكون خاضعة لمجموعة من المبادئ العامة التي تنطبق على جميع الحقوق التي سيتضمنها الدستور وتحكم طريقة تطبيقها. ومن هذه المبادئ قاعدة المساواة وعدم التمييز – التي سنتناولها بالتفصيل لاحقًا – وهي القاعدة التي يتحتم أن يأتي ذكرها في طليعة باب الحقوق والحريات العامة بغرض التأكيد على سريانها على جميع حقوق الإنسان التي تليها، وذلك لضمان تمتع جميع المصريين بكافة الحقوق المنصوص عليها في الدستور على قدم المساواة من دون تمييز من أي نوع.

أما من الناحية الموضوعية، فإننا نلاحظ أن هناك بعض الحقوق المهمة التي أغفلها الدستور، وحقوقا أخرى وردت بشكل منقوص ومجتزأ، وأحكاما أخرى جاءت بها ثغرات تمكنت الدولة من أن تستغلها للافتئات على حقوق المواطنين وحرياتهم.

ونسعى من خلال هذه الملاحظات إلى أن نحقق أكثر من غرض: أولها إبراز مجموعة من العيوب التي شابت أحكام دستور ١٩٧١، والتي يجب تفاديها في دستور مصر الجديد. وثانيًا، نسعى لتسليط الضوء على حقيقة واقع

عايشه كل من عمل في مجال حقوق الإنسان في مصر خلال الأعوام الأخيرة، ألا وهي أن انتهاكات حقوق الإنسان كانت تقع في مصر رغم وجود نصوص دستورية تكفل هذه الحقوق.. أي أن حماية الحقوق والحريات العامة في مصر ما بعد ثورة ٢٥ يناير سيتطلب عملًا يتجاوز بكثير حدود وضع دستور جديد للبلاد. فالدستور، كما قلنا من قبل، ما هو إلا أداة ووسيلة ضمن أدوات ووسائل عديدة يتعين توظيفها لتنفيذ أهداف الثورة ولتحقيق آمال الشعب المصري.

بادئ ذي بدء، نلاحظ أن دستور ١٩٧١، وما سبقه من دساتير، أغفل وتجاهل أهم وأغلى حق أقرته المواثيق الدولية للبشرية جمعاء، وأقرته من قبلها الكتب والشرائع السماوية، ألا وهو حق الإنسان في الحياة،[١] وهو حق يصبح من دونه الحديث عن حقوق وحريات عامة من قبيل العبث.. فلا يتصور أن يتمتع أي شخص بحقوقه الأساسية وحياته ووجوده كإنسان مهددان.[٢] ومن هنا، فإنه يتحتم على المشرع الدستوري أن يصوغ نصًّا يحمي ويصون حق الحياة لكل إنسان على أرض مصر، ويحظر سلب هذا الحق بشكل تعسفي. والغرض من وضع عبارة «تعسفي» في الدستور هو إلزام الدولة بعدم إزهاق روح أي شخص دون وجه حق، والتأكد من أن عقوبة الإعدام لا يتم اللجوء إليها أو تطبيقها إلا في الحالات التي يصدر بشأنها حكم قضائي بات ونهائي في الجرائم شديدة الخطورة.[٣]

كما يتعين أن يعي المشرع الدستوري المصري أن الحق في الحياة لا يقتصر على الحق في الوجود والبقاء على قيد الحياة، وإنما يتسع لما هو أبعد من ذلك ليشمل

---

(١) ورد النص على هذا الحق في المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٦ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٤ من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

(٢) أكدت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا على مركزية الحق في الحياة وعلى كونه الحق الذي تتأسس عليه كافة الحقوق والحريات الأخرى التي يتمتع بها الإنسان. راجع: The State v. Makwanyane, The Constitutional Court of South Africa (1995)

(٣) قام كثير من الدول في مختلف بقاع العالم، بما فيها العالمين العربي والإسلامي، بإلغاء عقوبة الإعدام من قوانين العقوبات، أو أعلنت عدم لجوئها إلى هذه العقوبة لما تنطوي عليه من خطورة وما تلحقه على النفس البشرية من أثر لا يمكن علاجه. كما أشارت العديد من المحاكم الأجنبية والهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان إلى أن عقوبة الإعدام تعد من العقوبات المخالفة لحقوق الإنسان وأنه يتعين إلغاؤها والكف عن اللجوء إليها.

الحـق فـي حيـاة كريمة بـكل ما يتضمنـه هذا المفهـوم من معـان. فما قيمـة أن يكون شخص على قيد الحياة وهو منزوع الكرامة؟ ومن هنا، نوصي بأن تتضمن المادة التي سـتتناول الحق في الحياة فقرة تشـير إلى أنه من حق كل إنسان يعيش على أرض مصر أن تصان وتحترم كرامته الإنسانية، والتأكيد على حظر إهدارها أو المساس بها مطلقًا، وهو مبدأ أوردته بعض الدساتير الحديثة وأكدت عليه أحكام محاكم وطنية عديدة.[1]

إذا كان دسـتور ١٩٧١ قـد أغفل النص صراحة على حق الإنسـان في الحياة، فإنه أشـار إلى حق آخر نراه من أهم الحقوق التي لا يسـتقيم حال مجتمع من دونها، وهو الحق في المساواة وعدم التمييز. وقد تضمن دستور ١٩٧١ هذا الحق في المادة ٤٠، وهـو النص الذي نقل حرفيًّا إلى الإعلان الدسـتوري الصادر يـوم ٣٠ مارس ٢٠١١ في مادته السـابعة، والتي تقول: «المواطنون لدى القانون سـواء، وهم متسـاوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسـبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

رغم حرص المشـرع الدستوري على وضع مبدإ المساواة في طليعة الباب الثالث مـن دسـتور ١٩٧١ والخاص بالحقـوق والحريات العامـة، فإن المـادة التي احتوت علـى هـذه القاعدة المهمة جاءت مجتزأة ومنقوصة. فلم يتم إقرار مبدإ المسـاواة بين المواطنين على إطلاقه، وإنما اقتصر على المساواة بين المواطنين أمام القانون، وهي قاعدة مهمة ومحورية في المجتمعات الديمقراطية السـليمة، إلا أن مفهوم المسـاواة أوسـع وأشـمل من ذلـك بكثير. فبجانـب المسـاواة أمام القانون، يتسـع هـذا المبدأ ليشـمل، على سبيل المثال لا الحصر، المساواة أمام القضاء، والمساواة في الوظائف العامـة، والمسـاواة فـي فـرص الانخـراط في العمـل العام، والمسـاواة فـي الانتفاع

(١) انظر على سبيل المثال:

Munn v. Illinois, United States Supreme Court (1877); The State v. Makwanyane, The Constitutional Court of South Africa (1995); Case No. 23/1990, Supreme Court of Bulgaria (1990); The State v. Nehemia Tjijo, High Court of Namibia (1991); Lawson v. Housing New Zealand, High Court of New Zealand (1997);

بالمرافق العامة، وغيرها من أوجه وأشكال المساواة.[1] كما يتحتم ألا يتوقف مفهوم المساواة عند حدود القانون ونصوصه، وإنما يتعين أن يمتد إلى الحياة والواقع، فما قيمة المساواة أمام القانون إذا كان الأناس يعانون من التمييز على أرض الواقع بسبب ممارسات تتفق في ظاهرها مع القانون وأحكامه إلا أنها تقيم الفوارق بين أبناء الشعب الواحد. وبالتالي، يتعين التعامل مع المساواة بين المواطنين على أنها قاعدة عامة تلزم الدولة والمجتمع بأسره بالتعامل مع المصريين على قدم المساواة وتحظر التمييز بينهم لأي سبب كان. لذا، فإننا نوصي بإعادة صياغة هذه المادة، وذلك لجعل مبدإ المساواة مطلقًا وغير مقصور على المساواة أمام القانون.

أما بالناسبة لظاهرة التمييز، فهي بالفعل مؤثمة ومحظورة بموجب الدستور. إلا أننا نلاحظ أن المادة ٤٠ من دستور ١٩٧١، والتي نصت على منع ممارسة التمييز، أوردت عددًا محدودًا من أنواع وأنماط التمييز، وهي الجنس والأصل واللغة والدين والعقيدة، وهو ما نراه معيبًا.. ذلك لأنه يتعين علينا أن تتصدى الدولة بموجب الدستور لأي ظاهرة أو ممارسة أو سياسة تخل بالمساواة بين المواطنين أو تميز بينهم على أي أساس ولأي سبب.[2] ومن هنا، فإننا نقترح أن ينص الدستور صراحة على المساواة بين المصريين في الحقوق والواجبات، وعلى حظر التمييز بينهم بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، أو الرأي سياسيًّا كان أو غير سياسي، أو الأصل، أو الثروة، أو النسب، أو لأي سبب آخر.[3] ويشير الفقه

---

(١) انظر: دكتور علي الباز، الحقوق والحريات والواجبات العامة في دساتير دول مجلس التعاون الخليجي مع المقارنة بالدستور المصري: رؤية جديدة (١٩٨٩). وراجع أيضًا: الدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية (١٩٦٤).

(٢) يتأكد ذلك إذا اطلعنا على نص المادة ٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تحظر التمييز بين المواطنين في التمتع بالحقوق الواردة في ذلك العهد، حيث تنص المادة في فقرتها الأولى على ما يلي: «تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو العقيدة، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب».

(٣) استقر الفقه والقضاء الدوليان على عدم جواز تحديد أسس وأسباب التمييز أو قَصْرها على أنواع أو أنماط محددة، حيث إن معظم الوثائق والصكوك الدولية لحقوق الإنسان لم تأت بقائمة محددة لأشكال التمييز المحظور، وإنما تضمنت أمثلة توضيحية للممارسات التمييزية دون أن تكون هذه القوائم شاملة أو جامعة. وقد أكدت المحكمة

والقضاء الدوليان إلى أن المقصود بعبارة «التمييز» في هذا السياق هو أي أمر أو ظاهرة أو سياسة ينطوي على «تمايز، أو إقصاء، أو استثناء، أو قيد، أو محاباة» يؤثر على تمتع المواطنين بحقوقهم وحرياتهم.[1] وبالإضافة لما تقدم، يتعين أن تضاف فقرة إلى هذه المادة المقترحة بالدستور الجديد لحظر التحريض أو الحض على التمييز أو الكراهية أو العنف على أساس الدين أو الجنس أو القومية أو العنصرية، وغيرها من أشكال وأنماط التمييز.[2] وسيستجيب ذلك لمطلب دعا إليه العديد من القوى السياسية والاجتماعية على مدار السنوات الماضية، وأعيد طرحه في أعقاب ثورة ٢٥ يناير في ضوء الأحداث الطائفية المؤسفة التي شهدتها مصر خلال الأسابيع التالية على

الأوروبية لحقوق الإنسان على هذا المفهوم في حكم لها أشارت في حيثياته إلى أن قائمة أنواع التمييز المحظور الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان هي قائمة توضيحية وليست جامعة لكل أشكال التمييز. انظر في هذا الشأن الحكم الآتي: .Rasmussen v. Denmark, European Court of Human Rights (1984)

للمزيد من الأحكام القضائية من مختلف الأنظمة القانونية التي تناولت مسألة التمييز وأشكاله وأنماطه المختلفة، يمكن مراجعة الأحكام الآتية:

De Geillustreerde Pers N.V. v. Netherlands European Commission on Human Rights (1976); Swedish Engine Drivers Union v. Sweden, European Court of Human Rights (1976); Schmidt and Dahlstrom v. Sweden, European Court of Human Rights (1976); The Sunday Times v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1979); Christians Against Racism v. United Kingdom, European Commission on Human Rights (1980); Morris v. United Kingdom, European Commission on Human Rights (1982); Thilimmenos v. Greece, European Court of Human Rights (2000); Broeks v. Netherlands, Human Rights Committee (Communication No. 172/1984 – HRC 1987 Report); Sobraj v. Superintendent, Central Jail, Tihar, New Delhi, Supreme Court of India (1978).

(١) يتطابق هذا التعريف مع ما ورد في المادة ١ من اتفاقية مناهضة كافة أشكال التمييز العنصري، والتي عرفت ظاهرة التمييز. كما استقر الفقه الدولي على هذا التعريف للأفعال التي تنطوي على تمييز، حيث تبنت «اللجنة المعنية بحقوق الإنسان» المنبثقة عن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمكلفة بمراقبة التزام الدول بما ورد بهذا العهد من أحكام هذا التعريف في تعليقها العام رقم ١٨. راجع:

Human Rights Committee, General Comment 18 (1989).

(٢) يتماشى هذا المقترح من الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تقول: «تحظر بالقانون أي دعوة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف».

سقوط النظام السابق، والتي مازال بعضها مستمرا حتى كتابة هذه السطور.[١] وتجدر الإشارة كذلك إلى أن هذا الحظر لا يشمل السياسات الحكومية فحسب، بل ينسحب، كغيره من مبادئ حقوق الإنسان، على الأشخاص الطبيعيين في تعاملاتهم بعضهم مع بعض، وعلى الأشخاص الاعتباريين (كالشركات والهيئات والجمعيات) في تعاملها مع موظفيها والمواطنين عامة. أي أن المخاطب بالحظر على التمييز بين المواطنين هو المجتمع بأسره، وليس الدولة وحدها، وإن كانت الدولة هي المكلفة بإنفاذ هذه المبادئ وضمان احترامها.

أما الحق الثالث الذي نود التطرق إليه في هذه الملاحظات، والتي يتعين مراعاتها عند سن دستور مصر الجديد، فهو حظر التعذيب. وتنبع أهمية تناول هذا الأمر لكون مصر من أكثر الدول التي ارتكبت فيها ممارسات تعد من قبيل التعذيب، وغيره من ضروب المعاملة المهينة اللاإنسانية. فقد تحولت سوء معاملة الأشخاص المحتجزين في السجون وأقسام الشرطة المصرية على مدار السنوات والعقود الماضية إلى أمرا منهجي وشائع، إلى أن أصبح اللجوء إلى مثل هذه الممارسات أمر طبيعيا وجزءا من أدوات العمل الاعتيادية للأجهزة الأمنية.[٢] وقد تناول دستور ١٩٧١ هذا الأمر في المادة ٤٢، والتي نصت على ما يلي: «كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأي قيد يجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز إيذاؤه بدنيًّا أو معنويًّا، كما لا يجوز حجزه أو حبسه في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون. وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شيء مما تقدم أو التهديد بشيء منه يهدر ولا يعود عليه».[٣]

---

(١) انظر على سبيل المثال: محمد سعد: د. فؤاد رياض: انتهينا من مشروع قانون يمنع التمييز بين المصريين، جريدة الأهرام ٢٦ مايو ٢٠١١.

(٢) صدرت العشرات، بل والمئات، من التقارير المحلية والدولية لرصد ظاهرة التعذيب في مصر، ومنها ما يلي:

Human Rights Watch, «Work on Him Until He Confesses», (January 2011); Human Rights Watch, Egypt's Torture Epidemic (February 2004); Human Rights Watch, Egypt: Impunity for Torture Fuels Day of Rage (January 2011); Amnesty International, Egypt: No Protection – Systematic Torture Continues (November 2002); Nadeem Center for Torture Victims Rehabilitation, Torture In Egypt: Facts and Testimonies (June 2001).

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٤٢.

وأولى الملاحظات التي نود تسجيلها بشأن هذه المادة ترتبط بعدم استخدام كلمة «تعذيب» وعدم النص صراحة على حظره. فرغم أن عبارة «إيذاؤه بدنيا أو معنويا» المستخدمة في المادة ٤٢ لوصف الأفعال المحظور إتيانها يمكن تفسيرها لتشمل التعذيب، فإن استخدام كلمة التعذيب بحد ذاتها له فوائد عديدة. فأولًا، التعذيب وغيره من أشكال المعاملة القاسية واللاإنسانية والحاطَّة من الكرامة هي من الممارسات التي استقر الفقه والقضاء الدوليان على اعتبارها من قبل الممارسات المؤثمة والمحرمة في كل الأوقات وفي الحالات كافة، بما فيها أوقات الطوارئ والأوضاع الاستثنائية التي قد تواجهها الدول. فلا يمكن التحجج بوجود تهديدات إرهابية تستلزم اللجوء لمثل هذه الممارسات، ولا يمكن الدفع بقيام حالة حرب لإضفاء الشرعية على ارتكاب مثل هذه الأفعال.[١] وثانيًا، يؤكد استخدام عبارة «التعذيب» في الدستور على أن الضلوع في مثل هذه الممارسات يعد جريمة لا تسقط بالتقادم، وأن مرتكبيها لن يفلتوا من المحاسبة والعقاب، وذلك لكون الحظر على ارتكاب التعذيب من المبادئ الآمرة للقانون الدولي والتي وُصف من يخالفونه بأنهم «أعداء للإنسانية جمعاء».[٢]

أما الملاحظة الثانية التي نود إبرازها فيما يتعلق بالمادة ٤٢ من دستور ١٩٧١ فترتبط بالحالات والأوضاع التي يُحظر فيها إيقاع الأذى البدني والنفسي على الأشخاص. فقد أتت المادة مخاطبةً أجهزة الدولة عند تعاملها مع من يقع رهن التوقيف ومن تقيد حريتهم بالحبس أو السجن. ورغم أن هؤلاء الأشخاص عادة ما يكونون الأكثر عرضة

(١) انظر الأحكام الآتية، والتي أكدت على حظر وتجريم اللجوء إلى التعذيب في حالات استثنائية متعددة:

Selcuk v. Turkey, European Court of Human Rights (1978); Chahal v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1996); Tomasi v. France, European Court of Human Rights (1992); Aydin v. Turkey, European Court of Human Rights (1997); Aksoy v. Turkey, European Court of Human Rights (1995); Ribitsch v. Austria, European Court of Human Rights (1995); Cariboni v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 159/1983 – HRC 1988 Report); Gilboa v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 147/1983 – HRC 1986 Report).

(٢) انظر حكم المحكمة الفيدرالية الأمريكية في نيويورك في قضية فيلارتيجا:

Filartiga v. Pena Irala, US Court of Appeals, Second Circuit (1980).

للتعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة، فإنه كان من الأوفق أن يوسع المشرع الدستوري الحظر على إساءة معاملة المواطنين ليجعله مطلقًا، وليس محددًا بحالات أو أوضاع بعينها. وسيضمن ذلك امتداد حظر التعذيب ليشمل ممارسات وتصرفات الأفراد العاديين في تعاملاتهم بعضهم مع بعض، بالإضافة إلى سريانه في مواجهة الأشخاص الاعتباريين كالشركات في علاقتهم مع من يعملون لديهم.

وتعضيدًا للملاحظتين السابقتين، حرص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على النص على منع إساءة معاملة الأشخاص في موضعين، أحدهما المادة ٧ التي أرست مبدأ حظر التعذيب عامة وفي كل الأحوال، وذلك بقولها: «لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب ولا للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة»[١]. أما الحالة الثانية التي نص فيها العهد الدولي على عدم جواز إساءة معاملة المواطنين فجاءت في المادة ١٠ التي تقول: «يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية وتحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني».[٢] ويتضح من هاتين المادتين أن المادة ٤٢ من الدستور المصري أقرب في منطوقها ونطاق تطبيقها إلى المادة ١٠ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وليس للمادة ٧ التي ترسي المبدأ العام الذي يؤثم التعذيب وغيره من أشكال المعاملة اللاإنسانية والقاسية. وبالتالي، فإننا نرى الإبقاء على المادة ٤٢ لأنها تتناول الحالات التي يكون فيها المواطنون متحفظا عليهم أو محبوسين، مع إضافة مادة جديدة تماثل نص المادة ٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لإرساء المبدإ العام القاضي بحظر التعذيب وغيره من أشكال المعاملة المهينة واللاإنسانية والحاطة من الكرامة.

لن يكتمل حديثنا عن التعذيب في مصر من دون إبراز أمثلة لأوجه العوار التي شابت بعض القوانين والتشريعات المكملة للدستور والتي تعاملت مع ظاهرة التعذيب وجرَّمتها. وبالتحديد، نصت المادة ١٢٦ من قانون العقوبات على ما يلي:

---

(١) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: المادة ٧.

(٢) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: المادة ١٠.

«كل موظف أو مستخدم عمومي أمر بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف يعاقب بالأشغال الشاقة والسجن من ثلاث إلى عشر سنوات. وإذا مات المجني عليه يحكم بالعقوبة المقررة للقتل عمدًا».

ومن أخطر العيوب التي تعتري هذا النص هو أنه اقتصر الفعل المؤثم على «التعذيب» ولم يوسع نطاق الحظر الوارد في المادة ليشمل نماذج أخرى من الانتهاكات التي يمكن أن تقترفها أجهزة الأمن، كالمعاملة اللاإنسانية والقاسية والحاطة من الكرامة.[1] كما أن استخدام قانون العقوبات لكلمة «متهم» في المادة سابقة الذكر أدى إلى قصر الحالات التي تسري في مواجهتها على تلك التي يكون قد تم بالفعل توجيه تهمة معينة للشخص المحتجز. ومن هنا يستثنى قانون العقوبات جميع الأشخاص المعتقلين بموجب قانون الطوارئ، والأشخاص الموضوعين رهن الحجز على ذمة التحقيقات، وغيرهم ممن قيدت حريتهم من دون أن توجه لهم تهم، وهم طائفة من الأشخاص عادة ما يكونون الأكثر عرضة للتعرض لممارسات ترتقي إلى وصف التعذيب والمعاملة اللاإنسانية. وثالثًا، يلاحظ أن هذا النص حظر قيام المسئولين الحكوميين بتعذيب الأشخاص بأنفسهم أو الأمر بتعذيبهم، وهو ما يتجاهل حقيقة أن ارتكاب التعذيب لا يستلزم أن يقوم المسئول الحكومي بنفسه بالتعذيب أو أن يصدر أمرًا مباشرًا بذلك، فقد يتم التعذيب بمعرفة المسئول الحكومي، أو موافقته الضمنية، أو بتحريض غير مباشر منه، وهي أمور لم يتطرق لها قانون العقوبات، رغم أنها جاءت في اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب.

ومن المستلفت للنظر أن الحكومة المصرية كانت على دراية بهذه العيوب التي شابت نصوص قانون العقوبات ذات الصلة بالتعذيب، حيث تعهدت مصر في فبراير ٢٠١٠ أمام مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بتعديل قانون العقوبات

---

(١) تناولت المادة ١٢٩ من قانون العقوبات حالت استخدام القسوة، حيث نصت على ما يلي: «كل موظف أو مستخدم عمومي وكل شخص مكلف بخدمة عمومية استعمل القسوة في الناس اعتمادا على وظيفته بحيث إنه أخل بشرفهم أو أحدث آلامًا بأبدانهم يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على مائتي جنيه».

للتأكـد من تماشـيه مع أحـكام اتفاقية الأمم المتحدة سـالفة الذكر،[1] وهـو ما لم يتم بطبيعـة الحـال. وليـس ما تقـدم إلا مثالًا واحـدًا على ما يتعيـن أن تتخـذه الدولة في الشـهور والأعـوام المقبلة مـن إجـراءات إصلاحية شـاملة لتطوير البنيـة والمنظومة القانونيـة المصريـة لجعلها أكثر تواؤمًا مع القواعد الدوليـة المرتبطة بحظر التعذيب، وهـي إجـراءات يتعيـن القيام بها لكـي لا تحول القوانيـن إلى أداة لسـلب المواطنين حقوقهم وحرياتهم التي كفلها الدستور لهم.

تُعَدّ الحقوق الثلاثة التي تناولناها فيما تقدم من الحقوق الأساسية والمركزية التي لا يتصور أن ينعم البشـر من دونها بحقوقهـم وحرياتهم العامة، إلا أن منظومة حقوق الإنسان لا تقتصر على مثل هذه الحقوق الأساسية، وإنما تتسع لتشمل حريات أخرى تتصـل بحياة المواطنين وآليات مشـاركتهم فـي الحياة العامـة وانخراطهم في العمل السياسـي. وفـي مقدمة الحقـوق التي تؤمـن للمواطنين حرية العمـل الجماعي: حق تكوين الجمعيات، ويعد من أهم الأدوات التي يلجأ إليها المواطنون لممارسة العمل المنظم في مختلف مناحي الحياة.[2]

---

(١) انظر التقرير الوطني المقدم من قبل مصر إلى الدورة السابعة من آلية المراجعة الدورية التابعة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة. وثيقة الأمم المتحدة: A/HRC/WG.6/7/EGY/1 – November 16th 2009
كما تحدثت تقارير المجلس القومي لحقوق الإنسان حول الثغرات والعيوب التي تتسم بها نصوص قانون العقوبات المتعلقة بالتعذيب. انظر: التقرير السنوي للمجلس القومي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٧/ ٢٠٠٨.

(٢) أكدت المحكمة الدستورية العليا على أهمية هذا الحق في حكم صدر لها في عام ١٩٩٥، حيث قالت المحكمة: «أما هذا الحق – سواء كان حقا أصيلًا أم تابعًا – فهو أكثر ما يكون اتصالًا بحرية عرض الآراء وتداولها كلما قام أشخاص يؤيدون موقفًا أو اتجاهًا معينًا أو تجمعًا منظمًا يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، وهو عمل اختياري لا يساقون فيه سوقًا، ولا يمنعون من الخروج منه قهرًا، وهو حق متداخل مع حرية التعبير ومكون لأحد عناصر الحرية الشخصية. وإن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها، كما أن هدم حرية الاجتماع – وفرع منها حرية تكوين الجمعيات – إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام الحكم مستندًا إلى الإرادة الشعبية، ولا تكون الديمقراطية فيه بديلًا مؤقتًا أو إجماعًا زائفًا، أو تصالحًا مرحليا لتهدئة الخواطر، بل شكلًا مثاليا لتنظيم العمل الحكومي وإرساء قواعده ولازم ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع – أو حرية تكوين الجمعيات».
جمهورية مصر العربية – حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية دستورية بتاريخ ١٦ إبريل ١٩٩٥.

كفـل دسـتور ١٩٧١ حـق تكويـن الجمعيات فـي المـادة ٥٥،[١] التـي نصت على ما يلي: «للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيـات يكون نشـاطها معاديًا لنظام المجتمع أو ذا طابع عسـكري». وقد نقل بعض ما تضمنه هذا النص إلى المادة ٤ من الإعلان الدستوري الصادر يوم ٣٠ مارس ٢٠١١.

وإذا بدأنا بالتعليق على النص الدسـتوري، فإننا نـرى أنه نص إيجابي بصفة عامة، وإن كان مـن الأوفـق أن يُكتفـى بإطـلاق حرية إنشـاء الجمعيات، ومن ثـم يحال إلى القانـون لتنظيم عمل هذه الجمعيات وتحديد آليات إنشـائها والنص على المجالات التي يحظر عليها الاشتغال بها، وذلك بدلًا من استخدام عبارة «معاديًا لنظام المجتمع» التي وردت لوصف أحد أسس حظر إنشاء الجمعيات.

فمـا تعريف «نظام المجتمـع»؟ وما الجهة المخول لها تحديـد «نظام المجتمع»؟ فهـل المقصود نظام الحكـم مثلًا؟ أم مقومات المجتمع المنصـوص عليها في الباب الثانـي مـن الدسـتور؟ وإذا كان الأمـر كذلـك، ألا يحـق للمواطنين إنشـاء جمعيات تنـادي بتغيير هذه المقومات الاقتصادية والاجتماعية؟ فعلى سـبيل المثال، ألا يمكن لمجموعـة من المواطنين أن ينشـئوا جمعيـة لإحياء تراث الملكية فـي مصر رغم أننا أصبحنـا جمهورية منذ عقود طويلة؟ فهل يعد ذلك «معاديًا» للنظام الجمهوري؟ هذه أسـئلة يثيرها الغموض الذي اتسـمت به عبارة «معاديًا لنظام المجتمع» التي يمكن أن تستغلها السلطات للافتئات على حق المواطنين في تنظيم أنفسهم في جمعيات أهلية ومنظمـات غير ربحية تسـعى للانخـراط في العمل العـام بمختلف أشـكاله. كما أننا لا نـرى داعيا للنص في الدسـتور على حظر الجمعيات ذات الطابع العسـكري، فهذا أمـر بديهـي وضروري، إلا أنه يمكن نقلـه إلى القانون ووضعه بجانب أنشـطة أخرى يحظر على الجمعيات الأهلية القيام بها.

كان هذا عن الدسـتور، فمـاذا عن القانون؟ يعد حق تكويـن الجمعيات من الأمور التي تجسـد ما سـبق وقلناه حول أهمية أن تتسع الحركة الإصلاحية في مصر بعد ثورة

(١) تجدر الإشارة إلى أن جميع الدساتير المصرية – عدا دستور ١٩٦٤ – كفلت حق إنشاء الجمعيات.

٢٥ يناير إلى ما هو أبعد من الدستور. فالدستور لا يمكن أن يؤدي رسالته من دون القوانين المكملة له، وسيظل الدستور مكبل الأيدي وغير مفعّل إذا جاءت القوانين مقيدة للحريات التي أطلقها الدستور.. وهو ما حدث بالنسبة لحق تكوين الجمعيات. فرغم تمتع المواطنين بحق تكوين الجمعيات بموجب المادة ٥٥ من الدستور، التي أتى نصها إيجابيا إلى حد بعيد، إلا أن الدولة تمكنت من تضييق الخناق على الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني من خلال القوانين المنظمة لعمل هذه المؤسسات.

تناول العديد من المنظمات الحقوقية هذا الموضوع على مدار العقد الفائت، وتطرقت إليه وسائل الإعلام في مناسبات كثيرة.[١] لذا، سنكتفي هنا بالإشارة إلى أبرز وأخطر العيوب التي اعترت القانون الخاص بالجمعيات الأهلية والممارسات التي كانت تقوم بها الدولة قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ للحد من نشاط وفاعلية المنظمات الأهلية.

ينظم عمل الجمعيات الأهلية في مصر حاليًا القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ للجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو القانون الذي صدر بعد سلسلة طويلة من التشريعات المصرية التي وضعت قواعد إنشاء وتشغيل المنظمات الأهلية والمؤسسات غير الحكومية وغير الربحية.[٢] ويأتي في مقدمة الانتقادات الموجهة

---

(١) فيما يلي مجموعة من التقارير والأبحاث التي أعدت حول هذا الموضوع من قبل منظمات حقوقية مصرية وأجنبية: المنظمة المصرية لحقوق الإنسان: مصر ... نحو قانون جديد للجمعيات الأهلية (مؤتمر عقد بالقاهرة يوم ٢٣ نوفمبر ٢٠٠٨)؛ الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان: قانون الجمعيات الأهلية ... حلقة في عدم الإيفاء بالتعهدات الدولية (٦ إبريل ٢٠١٠)؛ مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان: إطلاق مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية (٢٩ نوفمبر ٢٠٠٨)؛ مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية: الاجتماع العاجل لتدارس وضع آليات لتوحيد موقف مؤسسات المجتمع المدني تجاه قانون عمل الجمعيات الأهلية (٨ إبريل ٢٠١٠)؛ المجموعة المتحدة – محامون مستشارون قانونيون: قانون جديد للجمعيات الأهلية (٢٠٠٨).

Human Rights Watch: Egypt: Margins of Repression: State Limits on Non-Governmental Organization Activism, HRW Volume 17, No. 8(E); Dina Guirguis, Egypt's NGO Bill Imperils Civil Society Funding, Arab Reform Bulletin, Carnegie Endowment for International Peace, February 2, 2009; Issandr ElAmrani, Egyptian Civil Society At Risk, Foreign Policy Magazine, March 28, 2010.

(٢) صدر أول قانون منظم لعمل الجمعيات الأهلية في ١٩٤٥، وهو القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ بشأن الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية، ثم صدرت تشريعات أخرى كالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٤٩ الخاص بالأندية،

للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ التعقيد الذي تتسم به إجراءات إنشاء الجمعيات الأهلية، والسلطات الواسعة التي تحظى بها جهة الإدارة (وهي وزارة التضامن الاجتماعي) في الاعتراض على الطلب المقدم لإنشاء جمعية أهلية، حيث يحق لجهة الإدارة الاعتراض على إنشاء جمعية في غضون ٦٠ يومًا من تقديم طلب التسجيل، وهو القرار الذي يمكن التظلم ضده أمام محكمة القضاء الإداري.[١] وتعد هذه القيود الواردة في القانون مخالفة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والذي يحظر على الدولة أن تضع اشتراطات تؤدي عمليا إلى إفراغ حق تكوين الجمعيات من مضمونه، كحظر إنشاء الجمعيات من دون موافقة الدولة.[٢]

وكان من الأوفق أن يكون إنشاء هذه المؤسسات غير الحكومية بموجب إخطار يرسل إلى الوزارة المختصة، على أن يكون من حق جهة الإدارة الاعتراض بقرار مسبب – وليس مجهّل كما يحدث حاليًا – على إنشاء الجمعية في فترة زمنية محدودة، (كثلاثين يومًا مثلًا) على أن يعرض قرار الاعتراض فور صدوره على القضاء الإداري لتأييده أو لإلغائه، وذلك أيضًا خلال فترة محددة.

والقانون رقم ١٥٥٦ لسنة ١٩٥٠ حول هيئات التأمين وتكوين الأموال، والقانون رقم ٤ لسنة ١٩٥٢ المنظم لإشهار الجمعيات والمؤسسات، والقانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة. ثم صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ والذي أشرف على عمل منظمات المجتمع المدني لأغلب سنوات القرن العشرين. ومع مرور السنوات وبزوغ الدور الحيوي الذي تضطلع به الجمعيات الأهلية في المجتمع برزت الحاجة لإعداد تشريع جديد ينظم عمل هذه المؤسسات. وبالفعل أعدت وزارة الشئون الاجتماعية قانونًا جديدًا، هو القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩، إلا أن هذا القانون ألغي بموجب حكم من المحكمة الدستورية العليا في يونيو ٢٠٠٠ لأنه صدر من دون عرضه على مجلس الشورى، وهو ما يخالف المادة ١٩٥ من الدستور. لذا، قامت الحكومة بإعداد قانون جديد للجمعيات الأهلية، وهو القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ليحل محل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤.

(١) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٦.

(٢) أكدت العديد من المحاكم الدولية والوطنية على هذا المبدإ في أكثر من حكم، ومنها:

Sidiropoulos v. Greece, European Court of Human Rights (1998); Ghosh v. Joseph, Supreme Court of India (1963); Osawe v. Registrar of Trade Unions, Supreme Court of Nigeria (1985); International Confederation of Free Trade Unions v. China, International Labor Organization (1989); Sigurjonsson v. Iceland, European Court of Human Rights (1993).

مـن الصلاحيـات الأخرى التي منحها القانون رقم ٨٤ لسـنة ٢٠٠٢ لجهة الإدارة والتي أسـيء اسـتغلالها لتضييق الخناق على منظمات المجتمع المدني في السنوات الأخيـرة، هو حق إغلاق المؤسسـات الأهليـة بموجب قرار إداري مـن دون الحاجة للحصـول علـى حكـم قضائي،[١] فضـلاً عن الحق الـذي حظيت به جهـة الإدارة في الاعتراض على عضوية شـخصيات معينة في مجالـس إدارات الجمعيات الأهلية،[٢] وذلـك بالإضافة إلى العراقيـل العديدة التي وضعها كل من القانون واللوائح التنفيذية المكملـة له أمام منظمـات المجتمع المدني للحصول علـى التمويل، وخصوصا من المصادر الأجنبية.[٣]

ورغم كل ما وثّقته وسـجلته تقارير منظمـات المجتمع المدني حول العيوب التي اعترت القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، والتي تطرقنا لطائفة منها فيما تقدم، فسوف يظل أنه لو كانت الحكومة قد التزمت بتنفيذ نص هذا القانون لكان حال الجمعيات الأهلية في مصر أفضل بكثير مما هو عليه. فالدولة لم تكتف بما كفله لها القانون من سلطات وصلاحيـات واسـعة تضمن لها السـيطرة شـبه الكاملـة على عمل ونشـاط منظمات المجتمـع المدنـي، وإنما تخطت هذه السـلطات ولجأت إلى ممارسـات وإجراءات قمعيـة ضـد بعض هـذه الجمعيات الأهليـة. وبالتحديـد، يروي كثيـرون ممن عملوا في منظمات المجتمع المدني – وبخاصة الناشـطة منها في مجال حقوق الإنسـان – كثيـرا من الملاحقات والمضايقـات الأمنية التي تعرضوا لها خلال تأدية عملهم. كما كان لجهـاز مباحث أمن الدولة السـابق دور كبير ورئيسـي في الموافقة على تأسـيس المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى مراقبته لعملها ومتابعته لأعضائها ونشاطهم، وذلـك رغـم أن القانـون لم يشـر مطلقًا لأجهزة الأمـن ولا لمباحث أمـن الدولة ولم

(١) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٤٢.

(٢) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ٣٤.

(٣) القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢: المادة ١٧ واللائحة التنفيذية المادة ٥٨.

يمنحها أي دور في عملية تنفيذ أحكامه.[1] وتشكل هذه الممارسات انتهاكات صارخة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث صدر كثير من الأحكام في محاكم وطنية ودولية تؤكد على عدم شرعية تدخل الدولة بهذا الشكل في عمل ونشاط الجمعيات الأهلية.[2]

ومن هنا، يتضح لنا أن عملية تأسيس وبناء الجمهورية الثانية في مصر لن تكتمل بوضع دستور جديد للبلاد. فكما رأينا من مثال منظمات المجتمع المدني، تمكنت الدولة من تقييد نشاط هذا العنصر الحيوي في المجتمع والحد من فاعليته رغم وجود نص دستوري واضح يضمن للمواطنين حق تكوين الجمعيات الأهلية، إلا أن القانون جاء ليلتف على الدستور وليفتئت على أحكامه وليبطل من مفعولها، ثم انقضت الأجهزة الأمنية للدولة على ما تبقى من هامش لحرية العمل والحركة لهذه المنظمات للتأكد من أنها لا تشكل أي تهديد أو منافسة لنظام الحكم في البلاد. وبالتالي، نعود لنؤكد على ما قلناه من قبل، إنه يتحتم حتى تؤتي ثورة ٢٥ يناير كامل ثمارها أن تقترن عملية كتابة الدستور المصري الجديد بخطوتين أخريين، أولاهما إجراء إصلاحات تشريعية شاملة، وثانيتهما إحداث تطوير جذري في آليات وأساليب عمل كثير من المؤسسات الحكومية، وإخضاعها لرقابة نيابية وقضائية وشعبية دقيقة.

الحقوق التي تناولناها فيما تقدم تأتي ضمن ما يعرف بالحقوق المدنية والسياسية، وهي إحدى الطائفتين التي يتعين أن تحتويها «الشرعة المصرية لحقوق

---

(١) راجع التقرير الآتي:

Human Rights Watch: Egypt: Margins of Repression: State Limits on Non-Governmental Organization Activism, HRW Volume 17, No. 8(E)

(٢) استقر العرف والفقه الدوليان على اعتبار مثل هذا التدخلات من قبل أجهزة الأمن في عمل منظمات المجتمع المدني من قبيل الانتهاكات الخطيرة لحق تكوين الجمعيات. انظر:

X. v. Ireland, European Commission on Human Rights (1971); Young, James, and Webster v. United Kingdom, European Court of Human Rights (1981); Schmidt and Dahlstrom v. Sweden, European Commission of Human Rights (1974); Delia Saldias de Lopez v. Uruguay, Human Rights Committee (Communication No. 52/1979 – HRC 1981 Report); Gunaratne v. People's Bank, Supreme Court of Sri Lanka (1987).

الإنسان» التي نأمل أن يتضمنها الدستور المصري المقبل في بابه المخصص للحقوق والحريات العامة.

أما الطائفة الثانية من الحقوق التي يتحتم النص عليها في الدستور، فهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما أشرنا في مقدمة هذا القسم تضمنت أحكام دستور ١٩٧١ العديد من هذه الحقوق التي توازي وتماثل – بل وتتجاوز في بعض الأحيان – ما جاءت به المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، كالحق في العمل، والصحة، والتعليم والبحث العلمي، والتأمين الاجتماعي. وكفل الدستور أيضًا حق إنشاء النقابات والاتحادات، وأسهب في تناول حقوق العمال الذين أكد على ضرورة تمثيلهم في مجالس إدارات مؤسسات القطاع العام، وأرسى مبدأ مشاركتهم في أرباح المشروعات التي يعملون بها. وفي المجال الثقافي، كلف الدستور الدولة برعاية وحماية «التقاليد المصرية الأصيلة» و»القيم الخلقية والوطنية والتراث التاريخي للشعب».

بصفة عامة، رغم تطرق الدستور المصري لمعظم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن يتناولها أي دستور حديث، فإنه توجد بعض الملاحظات التي يمكن تسجيلها بشأن هذه الأحكام. أولاها هو أن العديد من النصوص ذات الصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لم تأت في الباب الخاص بالحقوق والحريات العامة، وإنما وضعت في الباب الثاني المعنون «المقومات الأساسية للمجتمع»، وهو العيب الذي سبق أن أشرنا إليه في أكثر من موضع وأوصينا بضرورة تجميع جميع المواد الخاصة بحقوق الإنسان في باب واحد، وأن ترتب في هذا الباب وفق نوعها وطبيعة الالتزامات التي تضعها على كاهل الدولة. أما ثانيتهما، فهناك بعض الحقوق التي لم يتضمنها الدستور، والتي نرى ضرورة إضافتها، وفي مقدمتها التزام الدولة باتخاذ الخطوات اللازمة لتمكين الأفراد من التمتع بمستوى ملائم من المعيشة، وهو الحق الذي نصت عليه المادة ١١ من العهد الدولي للحقوق

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،[1] ويعد بمثابة مظلة تنضوي تحتها حقوق أساسية أخرى كالحق في المأكل والماء والملبس والمسكن.[2]

ويهمُنا، في هذا الإطار، أن نبرز ونتناول بعض الخصائص التي تمتاز بها هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مقارنة بالحقوق المدنية والسياسية التي تناولناها آنفًا. وإذا جاز لنا أن نفرق بشكل يتسم بالعمومية والتبسيط بين هذين النوعين من الحقوق، فإننا سنقول إن الحقوق المدنية والسياسية تضع التزامات سلبية على الدولة ومؤسساتها، أي أن واجبات الدولة بموجب هذه الحقوق تتمحور حول الامتناع عن القيام بممارسات تفتئت على الحقوق التي يحق للمواطنين التمتع بها بحرية ومن دون تدخل من الدولة. ومثال ذلك التزام الدولة بالامتناع عن إيذاء المواطنين، وعدم إساءة معاملتهم، وعدم انتهاك حرمة بيوتهم وحياتهم الخاصة،

---

(١) تنص المادة ١١ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي:

(١). تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجاتهم في الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأعضاء الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر.

(٢). واعترافًا بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي باتخاذ التدابير المشتملة على برامج محددة وملموسة واللازمة لما يلي:

(أ). تحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائية عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفية بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وأفضل انتفاع بها.

(ب). تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعًا عادلًا في ضوء الاحتياجات، يضع في اعتباره المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء.

(٢) انظر في هذا الشأن «التعليقات العامة» الآتية التي صدرت عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن هذه الحقوق:

١- التعليق العام رقم ٤ بشأن الحق في السكن (١٩٩١).

٢- التعليق العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء (١٩٩٩).

٣- التعليق العام رقم ١٥ بشأن الحق في الماء (٢٠٠٢).

وعدم الاطلاع على مراسلاتهم، وغير ذلك من التزامات. في المقابل، تلقي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزامات إيجابية على كاهل الدولة، أي أنها تلزم الدولة باتخاذ إجراءات محددة وخطوات عملية وملموسة لضمان تمتع المواطنين بحقوقهم. فهي ملزمة بتوفير خدمات كالتعليم والصحة والسكن، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمتمتع المواطنين بحقهم في العمل، وهي كلها حقوق تتطلب وضع سياسات اقتصادية واجتماعية محددة وتنفيذها على أرض الواقع.

نتيجة لطبيعة الالتزامات التي تلقيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على عاتق الدولة، فإن العرف والفقه الدوليين قد استقرا على اعتبار الدول غير ملزمة بتنفيذ هذه الحقوق كافة بشكل فوري، وذلك إدراكًا لمحدودية الموارد المتاحة لكثير من الدول وصعوبة ضمان تمتع المواطنين كافة بها على قدم المساواة بشكل سريع. ومن هنا، تلتزم الدول بالإنفاذ التدريجي لهذه الحقوق وفق الخطط التنموية والسياسات الاجتماعية المناسبة لها ولظروفها. ولكن ذلك لا يعني أنه يحق للدول أن تُهمل بعض الحقوق أو تتجاهلها بحجة ضعف الإمكانات أو بذريعة تخصيص الموارد المتاحة لتحقيق حقوق أخرى، فذلك سيؤدي عمليا لإفراغ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من مضمونها. وإنما تلتزم الدول بالتأكد من تمتع المواطنين بالحد الأدنى الأساسي من هذه الحقوق (عرف هذا المبدأ في الفقه الدولي بمبدإ: minimum core requirement) الذي يكفل لهم المقومات الضرورية للحياة الكريمة. أما ما يتجاوز هذا الحد الأدنى الأساسي، فيحق للدول أن تسعى لإنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالشكل والطريقة التي تناسبها ووفق الخطط التي تضعها حكوماتها.

ومن هنا، تتجلى العلاقة التكاملية التي تربط بين الديمقراطية وحقوق الإنسان. فمهما وضعنا في الدستور من نصوص وأحكام تؤمن للمواطنين حقوقهم الأساسية وتكفل لهم التمتع بحياة كريمة، فستظل هذه الحقوق حبرًا على ورق من دون أن تأتي سياسات حكومية وبرامج تنموية تحول هذه الحقوق إلى واقع ملموس.

وبطبيعة الحال، يتطلب إعمال وإنفاذ السياسات الناجعة عملية رقابة مجتمعية على أداء الحكومة والدولة، وتقييم مستمر لعملها ومدى تنفيذها لالتزاماتها، ومحاسبة دورية لها، وهو ما يستلزم وجود حياة ديمقراطية سليمة تتيح تبادل وجهات النظر بشأن السياسات الحكومية الاقتصادية والاجتماعية، وتسمح بإجراء حوار مستمر حول أولويات المجتمع وأدوات تحقيقها.

وختامًا لهذا القسم الذي تناولنا فيه بالنقد والتعليق نصوص وأحكام الباب الثالث من دستور ١٩٧١ وما نقل منها إلى الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، يمكن أن نصل إلى مجموعة من الخلاصات بشأن العلاقة بين الدستور وحالة حقوق الإنسان في مصر:

أولى هذه الخلاصات أنه رغم ما ينقص دستور ١٩٧١ من حقوق أساسية، وما تغافل المشرع الدستوري عن ذكره من حريات عامة، وإذا تغاضينا عن غياب التناسق بين مواد الدستور وتناثر الفقرات المرتبطة بحقوق الإنسان وتوزيعها على أكثر من باب، فإن أحكام الدستور جاءت في مجملها إيجابية، وتؤمِّن الحد الأدنى من الحقوق التي يفترض أن تضمن حياة كريمة للمواطن المصري.

أما الخلاصة الثانية، فهي أن إحدى أبرز المشكلات التي واجهت مصر، ومنذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، في مجال حقوق الإنسان لم تتمثل في غياب الإطار الدستوري الذي يحمي حقوق المواطنين ويصون كرامتهم، وإنما في وجود تشريعات وقوانين تلتف على القيم والمبادئ التي أرساها الدستور، وتفرغها من مضمونها، وتمكن الدولة من الافتئات عليها، وهو ما رأيناه بجلاء في تناولنا لحق تكوين الجمعيات في مصر في ظل دستور ١٩٧١. وفي هذا الإطار، قد يكون من الملائم أن تنظر الجمعية التأسيسية المكلفة بوضع الدستور المصري الجديد في تضمينه نصًّا كالمادة ٤٩ من مشروع دستور ١٩٥٤ الذي أعدته لجنة الخمسين في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، والتي قالت: «في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تحديد حق من الحقوق

العامة الواردة في هذا الباب أو تنظيمه [المقصود هو الباب الثاني من مشروع الدستور والمعنون «الحقوق والواجبات العامة]، لا يترتب على هذه الإجازة المساس بأصل ذلك الحق أو تعطيل نفاذه».

وتأتي الخلاصة الثالثة التي نود تدوينها هنا في ذات السياق، وهي أنه بالإضافة إلى وجود تشريعات أدى تطبيقها إلى تقويض الحقوق والحريات التي منحها الدستور للمواطنين المصريين، شهدت مصر على مدار العقود الستة التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى ظاهرة نسميها «تطبيع الاستثناء»، والتي نقصد بها كثرة استخدام الاستثناءات على القواعد العامة التي وضعها الدستور، وهو ما أتاح للدولة اللجوء إلى إجراءات استثنائية وقعت في ظلها أخطر وأبشع الانتهاكات لحقوق الإنسان. ويعتبر طول الفترة التي فرضت خلالها حالة الطوارئ على مصر – وهي ظاهرة لم يتفرد بها عهد الرئيس السابق حسني مبارك – من أبرز ملامح «تطبيع الاستثناء»،[1] وهو ما خلق البيئة المواتية لارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان على مدار العقود التي مضت منذ قيام الجمهورية الأولى في مصر. كما أفرزت هذه الظاهرة أجيالًا كاملة من ضباط الشرطة ورجال الأمن ممن لم يمارسوا العمل الشرطي من دون أن تكون لهم السلطات الواسعة والاستثنائية التي يمنحها إياهم قانون الطوارئ، وهو ما يفرض علينا إعادة تأهيل كثير من كوادر الشرطة المصرية لتدريبهم على أداء مهامهم التي لا غنى عنها في المجتمع دون اللجوء إلى الممارسات السلبية التي شابت عملهم في العهد السابق.

أما الخلاصة الرابعة، والأخيرة، فهي تتجاوز الدستور والقانون، وترتبط بسياسات الدولة وواقع المجتمع بصفة عامة. فقد رأينا كيف تمكنت الدولة في السنوات الماضية من الالتفاف حول الدستور وأحكامه، وأن تتجاهل القانون ومقتضياته،

---

(١) انظر القسم الخاص بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والذي نناقش فيه ظاهرة فرض قانون الطوارئ في مصر بشكل تفصيلي.

وأن تتبنى سياسات وممارسات تتنافى مع نص وروح الدستور والقانون من دون أن تخضع للمساءلة والمحاسبة. وبالتالي، يتطلب معالجة هذه الظاهرة القيام بإجراءات واستخدام أدوات لا تقتصر على الحلول الدستورية والقانونية فحسب، وإنما تمتد أيضا إلى ميدان العمل السياسي. فلن ينعم المواطن المصري بكامل حقوقه وحرياته من دون إقامة نظام ديمقراطي سليم يتيح للتيارات السياسية كافة أن تتنافس من أجل الوصول إلى السلطة، وأن تتصارع من أجل الفوز بثقة الناخب المصري من خلال تقديم برامج ورؤى تلبي حاجات المجتمع ومتطلباته، وهو ما سيفرز البيئة السياسية التي يمكن في إطارها مساءلة الحكومة ومحاسبتها على ما ترتكبه من ممارسات تفتئت على حقوق المواطنين وتقوض من حرياتهم. أما على المستوى الاجتماعي، فقد أثبتت التجربة أن تمتع المواطنين بكامل حقوقهم المكفولة بموجب الدستور والقانون لن يتأتى من دون إشاعة ثقافة حقوق الإنسان في المجتمع. فما قيمة وضع مبدإ المساواة في الدستور في ظل وجود ثقافة متشددة ترفض التعددية وتنبذ الآخر وتحض على كراهيته؟! وما قيمة إقرار حرية الرأي والتعبير في الوقت الذي مازالت مصر فيه تتبنى نظامًا تعليميا مبنيا على التلقين والحفظ وطمس الإبداع والابتكار وهما ضمن مهارات لا غنى عنها في مجتمع تمارس فيه حقوق كحريتي الرأي والتعبير بفاعلية؟! وما قيمة حماية حقوق الاجتماع وتكوين الجمعيات من دون أن نُنَمي ملكة العمل الجماعي لدينا كمجتمع غابت وغُيبت عنه السياسة والعمل العام.

هذه كلها أمور تستلزم منا جميعًا جهدا أكبر وأوسع نطاقًا من مجرد صك أحكام دستورية أو سن تشريعات – رغم أهميتها – وستمتد لسنوات طويلة في المستقبل حتى نبني مصر الجديدة الفتية التي نطمح إليها ونحلم بها.

وختامًا لهذا القسم، نعرض على القارئ الكريم رؤيتنا لبعض النصوص التي نرى أنها قد تكوّن أساسًا ونواة للشرعة المصرية لحقوق الإنسان في الدستور المصري الجديد:

نصوص مقترحة لشِرْعة مصرية لحقوق الإنسان:

الحق	النص المقترح
الحق في الحياة	لكل إنسان الحق في الحياة، ولا يجوز حرمان أي شخص من حياته تعسفًا، ولا يجوز تقرير عقوبة الإعدام إلاَّ لأشد الجرائم وطأة وخطورة، ولا يجوز تنفيذ هذه العقوبة إلاَّ بموجب حكم قضائي بات صادر بناء على محاكمة منصفة.
الحرية والسلامة الشخصية والكرامة الإنسانية	الحرية الشخصية مصونة، ولكل إنسان الحق في سلامة شخصه وعرضه، وعلى الدولة احترام الذات والكرامة الإنسانية وحمايتهما من كل تعرض أو إساءة، وكل اعتداء على حرمة الحياة الخاصة جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية عنها بالتقادم.
حظر الاسترقاق والعمل الجبري	يحظر الاسترقاق بكل صوره وأنماطه، و لا تفرض الخدمة أو التشغيل جبرًا على أحد إلاَّ بمقتضى القانون لأداء خدمة عامة وبمقابل عادل.
عدم التمييز	١- يُحظر اضطهاد الأفراد أو التمييز بينهم بسبب العِرْق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو النسب أو الثروة أو العقيدة أو الدين أو الرأي أو التوجه السياسي أو لغير ذلك من الأسباب. ٢- تعمل الدولة على إزالة كل شكل من أشكال الاضطهاد أو التمييز بين الأفراد، ونشر الطمأنينة بينهم، وتكفل تكافؤ الفرص بين المواطنين، وتمتعهم بحقوقهم وحرياتهم وممارستهم لواجباتهم العامة، وذلك على أساس من المساواة.
حظر التعذيب	لا يجوز إخضاع أحد للتعذيب المادي أو المعنوي ولا للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة من الكرامة. ولا يجوز إجراء أي تجارب طبية أو علمية على أحد من دون رضاه.
حظر إبعاد المواطنين وحق الإقامة وحرية التنقل	١- يُحظر تسليم أو إبعاد أي مواطن مصري عن البلاد أو منعه من العودة إليها، ولا يجوز تقييد الحق في التنقل أو حظر الإقامة في جهة ما من أراضي الجمهورية، أو تحديد الإقامة في مكان معين فيها، وذلك إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون في حدود ضرورات الحفاظ على الأمن العام أو الصحة العامة أو سلامة الـمُجتمع. ٢- للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وينظم القانون إجراءات الهجرة ومغادرة البلاد.

الحق	النص المقترح
المساواة أمام القانون	الأفراد جميعًا أمام القانون سواء ، والمصريون متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة.
حقوق الموقوفين	١ - يعامل كل من يُتَّهم أو تقيد حريته بأي قيد بما يحفظ كرامته الإنسانية، ولا يجوز إيذاؤه بدنيًّا أو معنويًّا. وكل قول أو اعتراف أو شهادة تَصْدُر من أي فرد تحت وطأة شيء مِمَّا يُخالف ما تقدَّم أو التهديد به يُهدر تمامًا ولا يُعتد به. ٢ - يجب إبلاغ كل من يتم تقييد حريته بأي قيد على الفور بأسباب ذلك، وبأي تُهم توجه إليه. ٣- لا يجوز تقييد حرية الأشخاص أو حبسهم إلا في الأماكن المخصصة لذلك وفق القانون والخاضعة للرقابة القضائية. ٤ - لكل من قُيدت حريته بأي قيد الحق في التظلم أمام القضاء ، ويكون الفصل في التظلم على وجه السرعة ، ولمن ثبت تقييد حريته دون مبرر مشروع ، الحق في تعويض ملائم تقضي به المحكمة المختصة، وتتحمله الخزانة العامة.
المساواة أمام القضاء	حق التقاضي مصون للجميع ، ولا يجوز تعويقه أو تعطيله. ويحظر النص على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن أمام القضاء.
سيادة القانون ومبادئ العدالة الجنائية	١ - سيادة القانون أساس الحكم في البلد. ٢ - المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بناء على محاكمة منصفة. ٣- لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون ، ويُحظر سريان نصوص التجريم والعقاب بأثر رجعي، والعقوبة شخصية. ٤ - لكل متهم حق المثول أمام قاضيه الطبيعي ، وتحظر المحاكمة أمام محاكم خاصة أو استثنائية.
العدالة الجنائية الدولية	يحرم القانون ارتكاب أي من أفعال الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجريمة العدوان وذلك وفقًا لأحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة التي تكون جمهورية مصر العربية طرفًا فيها، وتتعاون جمهورية مصر العربية مع الدول الأخرى، وفق هذه الأحكام لمكافحة هذه الجرائم ومنع وقوعها وملاحقة المتهمين باقترافها.

الحق	النص المقترح
حرية العقيدة والدين وممارسة الشعائر	تكفل الدولة حرية العقيدة ، وممارسة الشعائر الدينية في حدود مراعاة النظام العام والآداب العامة.
حرية الرأي	١ – حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول والكتابة والنشر وسائر الوسائل في حدود القانون ، وتكفل الدولة حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي بما لا يخالف النظام العام والآداب العامة. ٢ – حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة ضمن حدود القانون ، وينظم القانون الرقابة على موارد الصحف ، ولا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون. ٣- يجوز عند إعلان حالة الطوارئ أن يفرض القانون على الصحف والمطبوعات وسائر وسائل النشر والإعلام والاتصال، رقابة محدودة لأغراض الدفاع والأمن الوطني والحفاظ على السلامة العامة.
حرمة المراسلات	حرمة المراسلات البريدية والبرقية والمحادثات الهاتفية وسائر وسائل الاتصال مصونة وسريتها مكفولة ، ولا يجوز التنصت أو الاطلاع عليها أو مراقبتها أو تسجيلها أو ضبطها إلاَّ بأمر قضائي مسبب وفق أحكام القانون.
حق الاجتماع	للأفراد حق الاجتماع الخاص دون إخطار مسبق ، والاجتماعات العامة والتظاهرات والمواكب السلمية مباحة في حدود القانون.
حق إنشاء الجمعيات	للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون ، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سريًّا أو ذا طابع عسكري.
الترشح وحق الانتخاب وحق تقلد الوظائف العامة	١ – للمواطنين حق الترشح للمناصب العامة ، والتصويت فيما يجري من الانتخابات والاستفتاءات العامة ، وفقًا للأحكام التي يُحددها القانون. ٢ – للمواطنين حق تولي المناصب العامة وفق الشروط التي يُحددها القانون. ٣- ويكون التعيين في الوظائف العامة الدائمة والمؤقتة في الدولة على أساس المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين.

الحق	النص المقترح
مخاطبة السلطات العامة	للأفراد حق مخاطبة السلطات العامة في شئونهم الشخصية، أو في الشئون العامة.
الملكية الخاصة	لا يجوز نزع الملكية الخاصة أو أي جزء منها ، إلاَّ للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل وفق أحكام القانون. ولا تفرض قروض جبرية ولا تصادر أموال منقولة أو غير منقولة إلا بمقتضى القانون ، وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون.
التعليم	التعليم حق تكفله الدولة ، وهو إلزامي في المرحلة الابتدائية ، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى ، وتشرف على التعليم كله ، وهو مجاني في مراحله المختلفة بمؤسسات الدولة التعليمية ، وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمي.
الأسرة والطفولة والأمومة	١- الأسرة أساس المجتمع ، ويصون القانون كيانها الشرعي ويقوي أواصرها وقيمها. ٢- تعمل الدولة على رعاية الأمومة والطفولة ، وترعى النشء والشباب وذوي الإعاقات وتحميهم من أي استغلال أو إساءة لهم وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم.
المرأة	تولي الدولة اهتمامًا خاصًّا بالمرأة ، وتحرص على رعايتها وتنمية مهاراتها وإشراكها في مختلف مناحي الحياة في المجتمع ، وتعمل بشتى السبل على إزالة الممارسات التي تعد من قبيل التمييز ضد المرأة أو التي تحد من قدرتها في المساهمة الفعالة في تنمية المجتمع.
الحق في مستوى ملائم من المعيشة	تكفل الدولة تمتع المواطنين جميعًا بمستوى لائق من المعيشة ، أساسه تهيئة الغذاء ، والماء ، والمسكن ، والخدمات الصحية ، والثقافية ، والاجتماعية.
المحاربون القدماء	ترعى الدولة أسر شهداء الحروب والمحاربين القدماء وتوفر لهم ولذويهم التكريم المناسب ، ولأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقا للقانون.

الحق	النص المقترح
العمل + النقابات	١- تكفل الدولة حق العمل للمواطنين، وتضع التشريعات المنظمة لحقوق العمال، من حيث تحديد ساعات العمل وأيام الراحة بأجر، وكفالة تأمينات البطالة والمرض والعجز والطوارئ الناجمة عن العمل، وتحديد الشروط الخاصة بعمل النساء والأطفال، وقواعد السلامة المهنية. ٢- حق إنشاء النقابات العمالية والمهنية مكفول، وينظمه القانون، وتمارس النقابات عملها بحرية واستقلال، ويحظر تدخل الدولة في نشاطها أو التأثير عليها. ٣- حق الإضراب مكفول ، على أن يمارس في حدود القانون، ومن دون الإضرار بالمصالح العليا للوطن.
الضمان الاجتماعي	تكفل الدولة للمواطنين حق الضمان الاجتماعي ، وترعاهم في حالات البطالة، أو المرض ، أو العجز ، أو الإعاقة ، وعند بلوغ الشيخوخة.
البحث العلمي والحياة الثقافية	تكفل الدولة للمواطنين حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي، وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك.
اللاجئون	تمنح الدولة حق الالتجاء السياسي لكل أجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلام أو العدالة. وتسليم اللاجئين السياسيين محظور.
واجب الدفاع عن الوطن	الدفاع عن الوطن واستقلاله ووحدة وسلامة أراضيه وإقليمه والحفاظ على السلم الاجتماعي والوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب وشرف مقدس يتحمله كل مواطن ، والتجنيد إلزامي وفقًا للقانون.
واجب المشاركة في الحياة العامة	الإسهام في الحياة العامة بما في ذلك الانتخابات والاستفتاءات حقٌّ وواجبٌ وطني، يمارسه المواطنون الطرق الشرعية السلمية كافة.

الحق	النص المقترح
المسئولية الاجتماعية لقطاع الأعمال	قطاع الأعمال ورأس المال الوطني مكون أساسي من مكونات المجتمع، وتقع على عاتقه مسئولية الإسهام بموارده وطاقاته في مسيرة التنمية والتطور في مصر.
واجب الحفاظ على البيئة	حماية سلامة البيئة واجبٌ وطني يتحمله كل مواطن لمصلحة الجيل الحالي والأجيال القادمة.
واجب دفع الضرائب	أداء الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة ، واجبٌ على من يكلفه القانون بهذا الأداء ، وتهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتنمية المجتمع.
مبدأ عام	في الأحوال التي يجيز فيها الدستور للمشرع تنظيم ممارسة حق من الحقوق والحريات العامة الواردة فيه، لا يجوز أن يتضمن التنظيم المساس بأصل الحق أو تعويقه أو تعطيل نفاذه أو أثره.

(ز) المبحث السادس: نظام الحكم في مصر

يعرِّف فريق من الفقهاء الدساتير بأنها «مجموعة من القواعد القانونية التي يتحدد بها شكل الدولة، ونظامها السياسي، بجزئياته: المبادئ الأساسية والأهداف العليا للمجتمع، والكيان العضوي والوظيفي للمؤسسات السياسية الرسمية في الدولة، وعلاقة هذه المؤسسات بعضها ببعض وعلاقتها بالمحكومين».[1] ويتضح من هذا التعريف أن أحد أهم خصائص الدساتير وأحد أبرز المهام التي تقوم بها هو تحديد شكل وطبيعة نظام الحكم، ووضع الملامح العامة لآليات وأساليب إدارة شئون الدولة، وهو ما تقوم به الدساتير من خلال تحديد صلاحيات السلطات العامة، وتعريف الدور الذي ستضطلع به كل من هذه السلطات في الحكم، وتنظيم العلاقة بين تلك السلطات من جهة والشعب والمجتمع من جهة أخرى.

(١) ´محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، النظم والحياة السياسية (١٩٩١).

يكشف التاريخ الحديث عن أن أحد أهم الإشكاليات التي تفرزها الثورات الشعبية التي تقوم لإسقاط نظام حكم مستبد هو تحديد واختيار نظام الحكم الذي يتعين إقامته على أنقاض النظام الذي سقط. وكغيرها من الأمم والشعوب التي ثارت على حكامها، سيتعين على الأمة المصرية وهي مقبلة على إعداد الدستور الجديد للبلاد أن تتفكر في نظام الحكم الأمثل لمصر والقادر على الانتقال بها وبشعبها إلى الحياة الديمقراطية السليمة التي تحترم فيها حقوق المواطنين وحرياتهم ويسود فيها العدل والمساواة، وهو ما نتناوله في هذا المبحث.

سيبدأ حديثنا عن موضوع نظام الحكم باستعراض مختصر ومبسط للنموذجين الرئيسين والتقليديين لنظم الحكم التي عرفتها دول العالم على مدار القرون الثلاثة الأخيرة، وخصوصا منذ قيام الثورة الفرنسية والاختفاء التدريجي للمَلَكيات المطلقة عن المشهد الأوروبي، وهما النظام البرلماني والنظام الرئاسي. ثم سنتناول النظام الثالث الذي ظهر أخيرًا، والذي يمزج بين هذين النموذجين، ويحاول تفادي ومعالجة العيوب التي ظهرت عند تطبيقهما، وهو النظام الرئاسي/ البرلماني المختلط. وسننتقل من هذا العرض النظري إلى تقديم مقترحنا بالنسبة للحالة المصرية، وما نرى أنه النموذج الأفضل والأنسب للبلاد في هذه اللحظة التاريخية الدقيقة.

أما بقية هذا المبحث، فسنخصصه لشرح ونقد نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، وتقديم مقترحات محددة لشكل العلاقة بين السلطات العامة على أساس رأينا في نظام الحكم المناسب لمصر في المرحلة الحالية. وسنتطرق، في هذا الإطار، إلى الصلاحيات التي منحها الدستور للسلطات الثلاث المكوّنة للدولة، وهي: التنفيذية والتشريعية والقضائية والعلاقة التي أقامها بينها. وسنتناول السلطة التنفيذية بمؤسستيها رئاسة الجمهورية والحكومة، ثم ننتقل لشرح اختصاصات مجلسي الشعب والشورى، وننتهي باستعراض مواد الدستور المنظمة لمرفق القضاء. وسنسعى عند تناولنا كلًّا من هذه السلطات إلى أن نعلق على طبيعة الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات الثلاث بموجب الدستور، وسنقدم توصياتنا لكيفية مراجعة

وإصلاح نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، وسنطرح آراءنا بشأن كيفية إصلاح شكل الدولة ومؤسساتها والعلاقة بينها التي أسسها الدستور، وذلك كإسهام متواضع منّا للنقاش والحوار المجتمعي الدائر حاليًا حول الدستور المصري الجديد الذي نأمل أنه سيقيم نظامًا ديمقراطيا سليمًا في البلاد ينقل مصر نحو مستقبل مشرق تصان فيه كرامة الإنسان ويقام فيه العدل بين بني شعب مصر.

١ - الفرع الأول: استعراض لنظم الحكم المطبقة عالميًّا

تعد الخطوة الأولى لتحديد نظام الحكم الأمثل لمصر في المرحلة التاريخية الحاسمة التي تمر بها حاليًا هي التعرف على أنواع وأنماط النظم القائمة عالميًّا، والتي سيتعين علينا أن نختار من بينها ما يناسب مصر، ويتماشى مع تاريخها وحاضرها، ويمكّنها من تحقيق أهداف ثورتها. وكما هو معروف، فإن الأنظمة الثلاثة الرئيسة التي أخذت بها معظم الدول الديمقراطية في العالم هي: النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، والنظام الرئاسي/ البرلماني المختلط. وسنستعرض في هذا القسم أهم الخصائص التي تمتاز بها هذه الأنظمة الثلاثة، وسنبرز كذلك أهم الإيجابيات والسلبيات التي أظهرها التطبيق العملي لهذه الأنظمة في دول مختلفة في العالم. وسنحاول في هذا القسم أن نبتعد عن التناول النظري البحت لهذا الموضوع من خلال تقديم أمثلة من الواقع لتطبيقات هذه الأنظمة، وهو ما سيكشف للقارئ أن هذه الأنظمة ليست قوالب جامدة يتحتم تطبيقها بشكل محدد، وإنما هي أطر عامة تتيح هامشًا من حرية الحركة لتصميم النظام الذي يلبي الاحتياجات الفريدة لكل دولة على حدة.

أولًا: النظام البرلماني

(أ) خصائص النظام البرلماني

تعد السمة المُميزة للنظم البرلمانية مقارنة بالنظامين الرئاسي الصرف والرئاسي/ البرلماني المختلط، هي عدم الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث

يجلس رئيس الوزراء (أو رئيس الحكومة كما يطلق عليه البعض) على قمة السلطة التنفيذية بجانب كونه عضوًا منتخبًا في البرلمان، ويمارس مهامه التشريعية كنائب عن الدائرة التي انتخبته في الوقت الذي يكون فيه رئيسًا للحكومة، والمهيمن على عملها، والموجه لدفتها، والرئيس الأعلى للجهاز الإداري للدولة. وينطبق نفس الشيء على الوزراء أعضاء الحكومة، حيث يكون كل منهم نائبًا في البرلمان وممثلًا لدائرته التي انتخبته، وفي الوقت نفسه يكون وزيرًا مسئولًا عن وزارة محددة ويسأل عن أداء هذه الوزارة أمام البرلمان. أما بالنسبة لرئيس الدولة، فمنصبه شرفي ورمزي، وتقتصر عادةً الأمور التي يتولاها على مجموعة من الإجراءات المراسيمية والبروتوكولية. وتعد المملكة المتحدة أبرز أمثلة النظم البرلمانية وأعرقها. أما بالنسبة للدول الأخرى التي تبنت هذا النظام، فمنها دول أوروبية كإسبانيا، وألمانيا، وبلجيكا، والسويد، وأخرى آسيوية كالهند، واليابان، ومنها الإفريقي كإثيوبيا. أما في عالمنا العربي، فتعد كل من المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة المغربية هما الدولتين الأقرب إلى النظام البرلماني الصرف، وإن كانت صلاحيات وسلطات العاهلين الأردني والمغربي تتجاوز وتفوق ما يناط به عادة رئيس الدولة في أنظمة الحكم البرلمانية.

أما السمة الثانية التي تمتاز بها النظم البرلمانية فهي طريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الوزراء. ففي أغلب الدول التي تطبق هذا النظام، لا ينتخب رئيس الحكومة مباشرة من قبل الناخبين، وإنما يقوم الشعب بالتصويت للمرشحين لعضوية البرلمان عن دوائرهم، ويقوم رئيس الدولة بتكليف رئيس الحزب الذي فاز بالأغلبية البرلمانية برئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة، وهو ما حدث، على سبيل المثال، في بريطانيا في أكثر من مناسبة، كعام ٢٠٠١ عندما فاز توني بلير وحزب العمال بأغلبية في مجلس العموم البريطاني وتم تكليفه برئاسة الحكومة. أما في حالة عدم حصول أي حزب على أغلبية نيابية، توكل رئاسة الوزارة إلى رئيس الحزب الذي يستطيع تأليف تحالف بين الأحزاب السياسية ليحصل على أغلبية في المجلس النيابي، وهو ما تشهده دول عديدة، كالهند التي لم يحصل حزب المؤتمر الهندي الحاكم على الأغلبية النيابية اللازمة لتأليف الحكومة منفردًا، واضطر للدخول في تحالف

مـع أحزاب صغيرة حتـى يؤمن العدد اللازم مـن مقاعد البرلمان لتشـكيل الحكومة. والأمر نفسـه يحدث في إسـرائيل باسـتمرار، حيث لم يحظ فيها أي حزب بأغلبية في الكنيست منذ إنشاء الدولة العبرية في عام ١٩٤٨، وهو ما أفرز حكومات ائتلافية منذ ذلك الوقت.

أمـا السـمة الثالثة التـي تمتاز بهـا النظـم البرلمانية فهي آلية المحاسـبة السياسـية للحكومـة. والمقصود بهذه العبارة هـو الحق الممنوح للبرلمان لمحاسـبة الحكومة عـن طريق إجـراء يطلق عليه «الاقتراع على سـحب الثقة»، وهو إجـراء يقوم بموجبه البرلمان بالتصويت على ما إذا كانت الحكومة قد نجحت في تأدية مهامها. وفي حالة تصويـت البرلمـان ضد الحكومـة فإن ذلك يؤدي إلى سـقوطها والدعـوة لانتخابات جديـدة لانتخاب برلمان جديد وتأليف حكومة جديدة. وتعـد اليابان من الدول التي شهدت عددًا كبيرًا من حالات سقوط الحكومات بسبب سحب الثقة منها.

أما الخاصية الرابعة التي تتسم بها النظم البرلمانية، فهي إمكانية الدعوة لانتخابات نيابية قبل موعدها المقرر سـلفًا، بما يترتب على ذلك من إسـقاط للحكومة وانتخاب لبرلمـان جديـد وتأليـف لحكومة جديـدة. وهناك أكثر من سـبب قد يدفـع الأحزاب الحاكمة في النظم البرلمانية إلى الدعوة لانتخابات مبكرة، ومنها انسـحاب مجموعة من أحزاب الأقلية من الائتلاف الحاكم بما يؤدي إلى فقدان الحزب الحاكم للأغلبية البرلمانية ويفرض عليه الدعوة لانتخابات مبكرة لمحاولة الفوز بالأغلبية مرة أخرى. وفي حالات أخرى، يُقْدم الحزب الحاكم على الدعوة لانتخابات مبكرة عندما تكون المؤشرات ترجح فوزه بها والعودة إلى سدة الحكم بعد تأمين أغلبية أوسع وأكبر مما كانت لديه. وتعد إسـرائيل وإيطاليا من أكثر الدول التي شهدت اللجوء إلى انتخابات مبكرة في القرن العشرين.

(ب) إيجابيات النظام البرلماني

يأتـي فـي مقدمـة إيجابيات النظـام البرلمانـي غياب التعـارض أو التضـارب بين أولويـات وسياسـات السـلطتين التنفيذيـة والتشـريعية، وذلـك نظـرًا لكـون الحزب

(أو الائتلاف) صاحب الأغلبية في البرلمان هو في الوقت ذاته الذي يتولى رئاسة الوزارة ويسيطر على عمل السلطة التنفيذية. وبذلك تتفادى الدولة ما يحدث أحيانًا في النظم الرئاسية عندما يكون رئيس الجمهورية من حزب ما والحزب المعارض له هو صاحب الأغلبية في الهيئة التشريعية. وهو ما حدث، على سبيل المثال، في الولايات المتحدة في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ عندما احتدم الخلاف بين الرئيس الديمقراطي بيل كلينتون والكونجرس المُسيطر عليه من قبل الجمهوريين حول الميزانية الفيدرالية الأمريكية فتأخر إقرار الميزانية إلى أن نفد تمويل الحكومة الفيدرالية وتم إغلاقها وتعليق عملها لعدة أسابيع.

واتصالًا بالميزة سابقة الذكر، تشهد النظم البرلمانية – وبخاصة تلك التي تتمتع بقدر من الاستقرار كبريطانيا مثلًا – حالة من التناسق في عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية نظرًا لوجود حزب أو ائتلاف يسيطر على هاتين السلطتين في نفس الوقت. ومن هنا، تكون البرامج والخطط الحكومية متوافقة ومتناسقة تمامًا مع الأولويات التشريعية، حيث يتمكن الحزب الحاكم من وضع أجندة البرلمان وتوجيه النقاش بالشكل الذي يخدم ويلبي برنامجه الانتخابي وخططه الحكومية، وهو ما لا يحدث في الأنظمة الرئاسية في حالة سيطرة حزبين مختلفين على السلطتين التشريعية والتنفيذية. ففي الولايات المتحدة، مثلًا، شاهد العالم بأسره الصعوبات الكبيرة التي واجهتها إدارة الرئيس باراك أوباما لإقرار برنامجه لإصلاح قطاع التأمين الصحي الأمريكي، والتنازلات الكثيرة التي كان على السلطة التنفيذية أن تقدمها للكونجرس حتى تؤمن موافقته على برنامجها.

أما النقطة الإيجابية الثالثة، التي قد تكون الأكثر جاذبية للمجتمع المصري بعد ثورة ٢٥ يناير، فتتمثل في أن الأخذ بالمنحى البرلماني في الحكم عادة ما يحول دون تحول من يشغل كرسي الرئاسة إلى حاكم مستبد، وذلك لأن سلطات وصلاحيات الحكم في النظم البرلمانية لا تتكدس ولا تتجمع في يد شخص واحد، وإنما يباشرها حزب أو ائتلاف من الأحزاب السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، وهي الأغلبية

التي يمكن أن تفقد في أي لحظة إذا شعر النواب بأن رئيس الحكومة يتجاوز سلطاته أو يخالف الدستور والقانون، كما أن أداء الحكومة بصفة عامة يكون تحت الرقابة اللصيقة والحثيثة للبرلمان، مثلما نرى في الاستجوابات العنيفة التي يتعرض لها الوزراء في البرلمان البريطاني.

(ج) سلبيات النظام البرلماني

كشف التاريخ وأثبت التطبيق العملي للنظام البرلماني عن بعض العيوب التي تكتنف هذا النظام، وبعض الظواهر السلبية التي يفرزها على أرض الواقع. وفي مقدمة هذه المثالب احتمال إصابة عمل السلطة التنفيذية بالشلل بسبب الخلافات التي قد تنشب بين الأحزاب المنضوية تحت لواء الائتلاف الحاكم. فكما شرحنا في عرضنا لخصائص هذا النظام، قد تفشل جميع الأحزاب السياسية في الحصول على الأغلبية النيابية التي تمكنها من الانفراد بتشكيل الحكومة، مما يضطر الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية إلى التحالف مع أحزاب أصغر لتأمين أغلبية نيابية ليستطيع تأليف الحكومة. ولكن هذا عادة ما يحوّل هذه الأحزاب الكبيرة التي تقود الائتلافات الحاكمة إلى أسرى للأحزاب الصغرى ولأهوائها، وذلك لأنها تستطيع التهديد بالانسحاب من الائتلاف وإسقاط الحكومة إذا لم ينفذ الحزب الأكبر طلباتها. وتعد إسرائيل من أكثر الدول التي تشهد هذه الظاهرة. فمثلًا، يتمتع شاس، وهو حزب ديني متطرف، بنفوذ وقوة على المسرح السياسي الإسرائيلي يتجاوز بكثير حدود شعبيته وكتلته التصويتية في الكنيست، وذلك بسبب كونه من الأحزاب التي تستطيع منح رئيس أحزاب الليكود وكاديما والعمل، وهي الأحزاب الأكبر والأكثر شعبية في إسرائيل، الأغلبية في البرلمان التي تمكنها من تأليف الحكومة. وبالتالي، تتسارع وتتصارع هذه الأحزاب الكبيرة والعرقية على استرضاء حزب شاس الأصغر والأقل شعبية حتى يقبل التحالف معهم ليمنحهم الأغلبية اللازمة لتولي رئاسة الوزراء. ويكون المقابل عادة أن يوافق الحزب الأكبر على مجموعة من

الطلبـات والشـروط التي يمليها الحزب الأصغر عليه. وتظـل الحكومة طوال عمرها مرهونة باسـتمرار تطبيـق واحترام هذا الاتفـاق القائم بين هذه الأحـزاب وعلى عدم انسحابها من الحكومة.

أما السـمة السـلبية الثانية التـي تعاني منها الأنظمـة البرلمانية، وهـي متصلة أيضًا بالظاهرة التي سبق تناولها، فهي عدم ثبات مواعيد الانتخابات النيابية. فرغم أن مواعيد الانتخابات تكون مرتبطة بالدورة البرلمانية، فإن عدم اسـتقرار الحكم والانسحابات المتكررة للأحزاب من الائتلافات الحاكمة تؤدي عادة إلى الدعوة لانتخابات مبكرة. فعلـى سـبيل المثال، سـيدهش القارئ عندما يعلـم أن من بين ١٨ انتخابـات برلمانية شـهدتها إسرائيل منذ نشأتها في ١٩٤٨، لم تجر سوى انتخابات ١٩٨١ في موعدها. نفـس الأمر شـهدته مصر في العهـد الملكي، حيث لم يكمل أي مـن مجالس النواب التي انتخبت في مصر مدتها الدسـتورية، سـوى المجلـس المنتخب في عام ١٩٤٥. كما عانت ألمانيا في العقدين التاليين على الحرب العالمية الأولى من نفس الظاهرة، حيث شـكلت في السـنوات ما بين ١٩١٩ و١٩٢٩ خمس عشرة حكومة كان أطولها عمـرًا ١٨ شـهرًا وأقصرها ٣ أشـهر. وقـد أدت هذه الفوضى السياسـية – ضمن أمور أخـرى – إلى ضعف أداء وتخبط الحكومات الألمانية وإلى فقدان الشـعب الألماني ثقته في السياسـة وفي السياسـيين وفي الديمقراطية برمتها، مما ساعد بشكل كبير في تمكين أدولف هتلر وحزبه النازي من الفوز بالانتخابات النيابية في ١٩٣٣.[١]

نتيجـة لمـا تقدم، يعانـي العديد من نظم الحكـم البرلمانية من عدم الاسـتقرار في الحكم، خصوصا إذا اتسـم مسرحها السياسي بكثرة الأحزاب والتيارات. ففي الدول التي تتعدد فيها الأحزاب السياسية التي تكون أغلبها صغيرة الحجم ومحدودة التأثير يؤدي ذلك عادة إلى تشـرذم السـلطة التشـريعية، والحد من كفاءتها وفاعليتها، بسبب عدم وجود حزب أو كتلة سياسية كبيرة ومؤثرة تستطيع قيادة العمل في البرلمان. وفي المقابـل، يلاحـظ أن الـدول البرلمانية التـي يهيمن فيها حزبان أو ثلاثة على المشـهد

(١) راجع المصدر الآتي. Gordon Craig, Germany: 1866-1945 (1978)

السياسي – كبريطانيا أو ألمانيا – تتمتع بقدر أكبر من الاستقرار السياسي. وتعد إيطاليا هي النموذج الأبرز لظاهرة عدم استقرار الحكم في الدول التي اتبعت النظام البرلماني، حيث تشير الإحصاءات إلى أن متوسط عمر الحكومات الإيطالية خلال الفترة من ١٩٤٥ إلى ١٩٩٦ لم يتجاوز ١,٢٨ سنة. كما عانت مصر عندما تبنت نظام الحكم البرلماني في السنوات السابقة على ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من الظاهرة ذاتها. فسيذكر القارئ أننا نوهنا في الفصل الثالث من هذا الكتاب، والذي تناولنا فيه التاريخ الدستوري والسياسي لمصر، بأن تلك الفترة شهدت غيابًا لاستقرار الحكم في البلاد، حيث لم يتعد متوسط عُمر الحكومات المصرية ٨ أشهر، وهو ما ساهم بقدر ليس بالقليل في تهيئة المناخ لقيام حركة الجيش وإسقاط النظام الملكي في مصر. وبطبيعة الحال، تختلف الأسباب التي أفرزت هذه الظاهرة من دولة إلى أخرى، إلا أن نتائجها وآثارها في تلك الدول متشابهه، وهي الصعوبة التي تواجهها الدولة وسلطتها التنفيذية في مباشرة أعمالها وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية الإنمائية والتي يتطلب نجاحها قدرًا من الاستقرار في الحكم والثبات والاستمرارية لمن هم في قيادة البلاد.

رابع المساوئ التي أظهرها تطبيق النظام البرلماني والتي نود التنويه بها هنا يرتبط بطريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية في تلك الأنظمة، وهو رئيس الوزراء. فقد لاحظ كثير من الفقهاء وخبراء النظم السياسية أن عملية اختيار رئيس السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية تعد أقل ديمقراطية وأقل شفافية مقارنة بالنظم الرئاسية. ففي معظم النظم البرلمانية يختار الناخب ممثل دائرته في البرلمان، وهو ما يتم بالتصويت إما لصالح مرشح محدد وإما لصالح قائمة حزبية، أي أن المواطنين في هذه الأنظمة لا يختارون رئيس وزرائهم مباشرة، وإنما يتولى رئاسة الوزارة رئيس الحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان. أما في النظم الرئاسية، والتي تكون السلطتان التشريعية والتنفيذية مفصولتين تمامًا، فيقوم الناخب باختيار رئيس السلطة التنفيذية مباشرة خلال الانتخابات الرئاسية. ومن هنا، يرى الخبراء، أنه مقارنة بالنظم الرئاسية، فإن الرأي العام ورغبات الجماهير تكون أقل تأثيرًا في عملية اختيار رئيس

الـوزراء في الأنظمة البرلمانية، والتي تتأثر بعوامل عديدة، كالمسـاومات والصفقات السياسـية التـي تبرم داخـل الأحزاب والتـي تحكم عمليـة اختيار رؤسـاء الأحزاب. ورغم أن الصفقات الحزبية موجودة في النظم الرئاسية أيضًا، فإنها من دون شك أقل تأثيرًا على اختيار الشخص الذي سيتولى رئاسة البلاد.

وسـيتضح الأمـر أكثـر إذا قارنا بيـن ما يحدث فـي الولايات المتحـدة بما يحدث في بريطانيا.. ففي الأخيرة يتم اختيار رؤسـاء الأحزاب – وبالتالي رؤسـاء الوزراء – فـي انتخابات حزبيـة داخلية دون طرح هـذا الاختيار على المواطنيـن أو أخذ رأييهم فيـه. وهو مـا أدى، مثلًا، إلى اختيار توني بلير رئيسًـا لحزب العمـال في ١٩٩٤ ومن ثـم رئيسًـا لوزراء بريطانيا فـي ١٩٩٧ بدلًا من غريمه التقليدي جـوردن براون، حيث كان الرجـلان قد اتفقا علـى أن يؤيد جوردون براون تولي توني بلير رئاسـة الحكومة فـي مقابـل هيمنته على الشـئون المالية فـي الحكومة،[١] وهو الاتفـاق الذي حُكمت بريطانيا بموجبه لعشـر سـنوات. أما في الولايات المتحدة، فتـؤدي الموازنات داخل أروقـة الحزبين الجمهـوري والديمقراطي دورًا أقل بكثير في عملية اختيار مرشـحي الحزبين للرئاسة. فالطريق إلى البيت الأبيض يبدأ بانتخابات تمهيدية داخل الأحزاب تجرى في جميع الولايات الأمريكية، والتي يتسنى خلالها للناخبين التعرف عن قرب على كل المرشـحين للرئاسـة، ثم يتنافس الفائزان في هذه الانتخابات التمهيدية التي أجريـت في الحزبيـن الجمهوري والديمقراطي في انتخابات رئاسـية حامية الوطيس يكون القرار النهائي في حسمها للناخب الأمريكي وحده.

أمـا العيـب الأخير الذي نود الإشـارة إليه في هذا السـياق فيرتبط بظاهرة تسـييس الأجهـزة الحكومية وأجهزة الخدمة المدنية التابعة للدولة في بعض النظم البرلمانية. ففي معظم دول العالم، وبخاصة الدول الديمقراطية، يقام فصل تام بين النظام الحاكم والحـزب الـذي يتولى السـلطة من جانب والجهـاز الإداري للدولة مـن جانب آخر،

---

(١) انظر المقال الآتي:

Michael White, The Guarantee Which Came To Dominate New Labor Politics for a Decade, The Guardian, June 6, 2006.

فهذا الأخير هو جهاز ملك للدولة وخادم للشعب، وليس أداة في يد الحزب الحاكم أو النخبة الحاكمة يوظفونها كما يشاءون لخدمة مصالحهم وتحقيق مآربهم. وقد لاحظ مراقبون أن الأنظمة البرلمانية تؤدي في بعض الأحيان إلى تسييس الجهاز الإداري للدولة، حيث تسعى الأحزاب الحاكمة – والتي عادة ما تهددها ظاهرة عدم استقرار الحكم التي تناولناها فيما سبق – إلى محاباة الموظفين الإداريين في الدولة ممن تعرف أنهم يتفقون مع سياسات وبرامج هذه الأحزاب. كما قد تَعْمد الأحزاب السياسية التي تتوافد على السلطة إلى إزاحة كبار موظفي الدولة المدنيين الذين تعاونوا مع الأحزاب التي سبقتها في الحكومة، وذلك لتأتي بمن يدينون بالولاء لها. وقد حدث ذلك، علي سبيل المثال، في السنوات الأولى لحكم رئيسة الوزراء البريطانية مارجريت ثاتشر، والتي كان يراودها الشك في مدى تقبل البيروقراطية البريطانية لبرامجها الإصلاحية وسياساتها الاقتصادية الليبرالية والتي كانت تقضي بتخفيض حجم القطاع العام والأجهزة الإدارية للدولة، وهو ما دفعها إلى إزاحة كثير من قيادات الأجهزة الحكومية لضمان ولاء هذه الهيئات لها ولسياساتها. أما في النظام الرئاسي، فيتمتع الجهاز الإداري بقدر أكبر من الحصانة ضد تدخلات وإملاءات الحزب الحاكم، وذلك لكون توقيتات وتواريخ الانتخابات الرئاسية والبرلمانية محددة سلفًا وثابتة، بما يؤمن استقرار الحياة السياسية ويجنبها شرور محاولات الأحزاب والتيارات السياسية أن تفرض سيطرتها على أجهزة الخدمة المدنية الحكومية.

كانت هذه الإيجابيات والسلبيات التي كشفت عنها الممارسة السياسية في الدول التي تبنت النظام البرلماني. وقد فطنت الدول التي أخذت بهذا النظام إلى هذه العيوب والمثالب، ولم تقف مكتوفة الأيدي حيالها، وإنما سعت لمعالجتها والتغلب عليها. فعلى سبيل المثال، قامت ألمانيا بإدخال بعض التعديلات على نظامها البرلماني والقواعد المنظمة للانتخابات النيابية لضمان قدر أكبر من الاستقرار السياسي في البلاد، وللحول دون وصول أحزاب وقوى وتيارات سياسية متطرفة – كالحزب النازي – إلى سدة الحكم. وتعد أبرز الإجراءات التي اتخذتها ألمانيا في هذا الصدد

هو تعديل آليات سحب الثقة من الحكومة لجعلها أكثر صعوبة، بما يضمن للحزب الحاكم قدرًا أكبر من الحصانة ضد أحزاب المعارضة التي قد تسيء استخدام سلاح سحب الثقة للإطاحة بالحكومة. وبالتحديد، اشترطت المادة ٦٧ من الدستور الألماني الفيدرالي ألا يتم التصويت على إسقاط الحكومة من دون تحديد الشخص المرشح لتولي رئاسة الوزراء في حالة سحب الثقة من الحكومة، وهو الشرط الذي يساهم في ضمان جدية طلب سحب الثقة ويمنع الأحزاب الصغيرة من اللجوء إلى هذا الإجراء بشكل مفرط.[١]

أما إيطاليا، والتي شهدت هي الأخرى فترات طويلة من عدم الاستقرار في الحكم والتخبط والفساد السياسيين والتي جسدتها الفضيحة الشهيرة التي تفجرت في مطلع التسعينيات من القرن العشرين والمعروفة بالإيطالية باسم «Tangentopoli»، فقد أدخلت تعديلات جذرية على النظام الانتخابي في عام ١٩٩٣ جعلت المؤرخين يصفون هذه الإجراءات بمثابة التحول من الجهورية الأولى إلى الجمهورية الثانية في إيطاليا. وكان الهدف من هذه التعديلات هو الانتقال من نظام التمثيل النسبي في البرلمان، الذي أدى إلى ضعف الحكومات بسبب انتشار الأحزاب الصغيرة وتفتيت الأصوات بينها، إلى نظام مركب يقوم على فوز الحزب الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات بمقعد الدائرة في البرلمان، حتى ولو لم يفز هذا الحزب بأغلبية الأصوات. بالرغم من هذه الإصلاحات، لم تهنأ إيطاليا بالاستقرار السياسي المنشود، بل على العكس، سقطت حكومة سيلفيو بيرلسكوني الأولى التي تشكلت عقب هذه التعديلات بعد ٨ أشهر فقط في الحكم، وهو ما حدا بالإيطاليين إلى تبني نظام انتخابي جديد أكثر تعقيدًا في ديسمبر ٢٠٠٥. وتعد أهم سمات هذا النظام

---

(١) راجع المصادر الآتية للتعرف على تطورات المشهد السياسي الألماني:

Donald Hancock and Henry Krisch, Politics in Germany (2008); Ian Derbyshire, Politics in Germany: From Division to Unification (1991); Georg Vanberg, The Politics of Constitutional Review in Germany (2005); David Currie, The Constitution of the Federal Republic of Germany (1994); Mathias Reimann and Joachim Zekoll, Introduction to German Law (2005); Geoffrey Roberts, German Politics Today (2000).

الجديـد أن الحـزب الذي يحصـل على أعلى عدد مـن الأصوات فـي الانتخابات – حتى ولو لم يحصل على الأغلبية – يمنح تلقائيا ٥٥٪ من مقاعد البرلمان حتى يتمتع بأغلبية مريحة في البرلمان تمكنه من قيادة الحكومة ورئاسة الوزارة.[١]

كمـا قامت العديد من الدول باللجوء إلى آلية تسـمى «النصـاب التصويتي» للحد مـن ظاهـرة تشـرذم برلماناتها بسـبب كثرة الأحزاب وصغـر حجمها، بمـا يؤدي إلى شـل السـلطة التشـريعية والحد من كفاءتها. ويقصـد بالنصاب التصويتي نسـبة معينة مـن الأصـوات يتعين علـى أي حزب أن يفوز بهـا في الانتخابات حتـى يحصل على مقاعـد في البرلمان. أما الأحـزاب التي لا تحصد العدد الكافـي من الأصوات، فإنها لا تحظى بعضوية السـلطة التشريعية. وقد تعددت النسب التي تبنتها الدول المختلفة بحسـب خبراتها في الانتخابات وعدد الأحزاب الموجودة على المسـرح السياسـي. فعلى سـبيل المثال، تشـترط تركيا فوز أي حزب بـ ١٠٪ من أصوات الناخبين ليدخل البرلمـان، فيما يتطلب الانضمـام إلى البرلمان في بولنـدا وألمانيا الحصول على ٥٪ من الأصوات. أما في السـويد، فقد اشـترط القانون الفوز بـ ٤٪ من الأصوات، ولكنه سـمح لأي حـزب يحصل على ١٢٪ مـن الأصوات في دائرة معينـة بدخول البرلمان حتى ولو لم يحصل على النصاب المطلوب على المستوى الوطني.

عملت إسرائيل هي الأخرى على معالجة بعض المثالب التي أفرزها تطبيق النظام البرلماني في الدولة العبرية. وبالتحديد، تركزت الإجراءات الإصلاحية في إسـرائيل علـى محاولة تفادي ما سـبق وتناولناه حول ارتباط ترشـيح رئيس الوزراء بالصفقات والمساومات التي تجري داخل الأحزاب، وما يسببه ذلك من إهدار للشفافية في عملية الاختيار، وتهميش لرأي الناخبين في تحديد رئيس السـلطة التنفيذية الذي سيشـرف

(١) للتعرف بتعمق أكبر على تقلبات السياسة الإيطالية، يرجى الرجوع إلى المصادر الآتية:

Carol Mershon and Gianfranco Pasquino, Italian Politics: Ending the First Republic (1995); James Newell, The Politics of Italy: Governance in a Normal Country (2010); Paul Ginsburg, A History of Contemporary Italy (2003); Sidney Tarrow, Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975 (1989); Mary Volcansek, Constitutional Politics in Italy (2000); Paul Furlong, Modern Italy: Representation and Reform (1994).

على إدارة شئون البلاد. وبالفعل، أصبحت إسرائيل في ١٩٩٦ أول دولة تتبنى النظام البرلماني يتم فيها اختيار رئيس الوزراء بالاقتراع المباشر من قبل الناخبين. وبالتالي، أصبح هناك عمليتان انتخابيتان تجريان بالتوازي، الأولى لانتخاب رئيس الوزراء، والثانية لاختيار أعضاء الكنيست الإسرائيلي. واستمر العمل بهذا النظام إلى أن ألغي في عام ٢٠٠١، وذلك لإخفاقه في تحقيق الأهداف المرجوة منه، وفي مقدمتها منح رئيس الحكومة شرعية أكبر تؤمنه ضد الانتخابات المبكرة، والدعوات لسحب الثقة من الحكومة التي تستخدمها أحزاب المعارضة للضغط عليها، حيث ظل رئيس الوزراء - رغم انتخابه مباشرة من قبل الشعب - أسيرًا للتقلبات السياسية وللأزمات التي عصفت بالائتلافات التي حكمت إسرائيل في سنوات تطبيق هذا النظام.[١]

ثانيًا: النظام الرئاسي:

(أ) خصائص النظام الرئاسي

تعد الفكرة الرئيسية التي يتأسس عليها النظام الرئاسي هي: الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها. والمقصود بعبارة «الفصل بين السلطات» هو إقامة الفواصل بين مهام وصلاحيات السلطات العامة الثلاث المكونة للدولة، وهي: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وحماية كل منها ضد تدخل الأخرى، ومنح كل منها الحق في الرقابة على والتأثير في عمل الأخرى. والهدف من هذه الإجراءات هو إقامة التوازن بين هذه السلطات، بحيث تقوم كل منها بكبح جماح

---

(١) انظر المراجع الآتية:

Emanuele Ottolenghi, Why Direct Election Failed in Israel, Journal of Democracy, Vol. 12, No. 4 (Oct. 2001); Reuven Hazan, Presidential Parliamentariasm: Direct Popular Election of the Prime Minister: Israel's New Electoral and Political System, Journal of Electoral Studies, Vol. 15, Issue 1 (Feb. 1996); Hanna Diskin and Abraham Diskin, The Politics of Electoral Reform in Israel, International Political Science Review, Vol. 16, No. 1 (Jan. 1995); Avraham Brichta, The New Premier-Parliamentary System in Israel, Annals of the American Academy of Political Science, Vol. 555, (Jan. 1998).

الأخـرى ومراقبـة أدائها.[1] وهـذا يختلف بطبيعـة الحال عن الأنظمـة البرلمانية التي تقوم على عدم الفصل بشـكل تام بين السـلطتين التنفيذية والتشريعية، فرئيس الوزراء وأعضـاء حكومتـه يكونون جميعًا أعضاء في البرلمـان، ويكون لهذا الأخير الحق في إسـقاط الحكومة، التي تتمتع هي الأخرى بحق حـل البرلمان. وتطبيقًا لهذه النظرية، فإنه بعكس النظام البرلماني، يكون رئيس السـلطة التنفيذية في النظم الرئاسـية منتخبًا مباشـرة من الشـعب، كمـا يُحظر على الوزراء وجميـع العاملين في السـلطة التنفيذية أن يتمتعوا بعضوية السـلطة التشـريعية. وفي المقابل، يحظر على أعضاء البرلمان أن يشغلوا أي منصب تنفيذي أثناء عضويتهم في السلطة التشريعية.[2]

هـذا، وتتحد في رئيس الجمهوريـة صفتا رئيس الدولة ورئيس السـلطة التنفيذية، وذلـك بعكس النظم البرلمانية التي تقتصر مهام رئيس الدولة فيها على بعض الأدوار البروتوكوليـة والشـرفية، من دون أن تكون له سـلطات حقيقية فـي الحكم وفي إدارة شـئون الدولـة. وبذلك، تنتفي في النظم الرئاسـية الحاجة لوجـود رئيس للوزراء لأن المهـام التي يقوم بها شـاغل هذا المنصـب في النظم البرلمانيـة يتولاها رئيس الدولة بنفسـه. ولا يقتصر الأمر على الاسـتغناء عـن منصب رئيس الـوزراء، وإنما يمتد إلى الاسـتغناء عن مؤسسـة «رئاسـة الوزراء» برمتها، فلا وجود في دسـاتير أغلب الدول التي أخذت بالنظام الرئاسي لمؤسسة أو جهة اسمها رئاسة الوزراء، وذلك لأن رئيس الجمهورية هو الذي يسير دفة العمل في السلطة التنفيذية وبنفسه دون الحاجة لرئيس

---

(١) عبرت المحكمة العليا الأمريكية عن مركزية فكرة «الفصل بين السلطات والتوازن بينها» بالنسبة لنظام الحكم الرئاسي في أكثر من مناسبة، حيث أكدت المحكمة على أن فلسفة النظم الرئاسية تقوم على أن السبيل الأمثل لحماية الحرية وصون كرامة المواطنين وحقوقهم يمثل في ضمان عدم تركز السلطات في يد جهة واحدة أو سلطة واحدة أو شخص واحد، وأن الوسيلة الفضلى لمنع تجاوز أي من السلطات الثلاث المكونة للدولة (السلطة التنفيذية، الكونجرس، والقضاء) لصلاحياتها الدستورية تمثل في الرقابة التي تباشرها هذه السلطات الثلاث بعضها على بعض. انظر في هذا الشأن الأحكام الآتية للمحكمة العليا الأمريكية:

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 US Supreme Court (1952); Bowsher v. Synar, 478 US Supreme Court (1986); Bucklet v. Valeo, 424 US Supreme Court (1976); Humphrey's Ex'r v. United Stated of America, 295 US (1935); INS v. Chadha, 462 US Supreme Court (1983); Morrison v. Olson, 487 US Supreme Court (1988).

(٢) انظر المادة ١ فقرة ٦ من الدستور الأمريكي.

للوزراء يشـاركه في مهامه وسـلطاته. أما بالنسـبة للوزراء، فيتمتـع رئيس الجمهورية بحريـة شـبه مطلقـة فـي اختيارهـم وتعيينهـم، حيـث يعتبـرون معاونين له فـي تنفيذ السياسيات العامة التي يضعها بالتنسيق معهم.[1]

فـي مواجهـة هذه السـلطات الواسـعة التـي يتمتع بها رئيـس الجمهوريـة بوصفه رئيسًـا للسـلطة التنفيذيـة، توكل دسـاتير الدول الآخـذة بالنظام الرئاسـي صلاحيات كبيرة للسـلطة التشريعية لتوازن وتقابل سلطات الرئيس والسلطة التنفيذية. وتعد أهم هذه الصلاحيات هي سـيطرة السـلطة التشـريعية على الموارد المالية للدولة، بحيث لا يمكن صرف أي مبلغ من ميزانية الدولة إلا بموافقة البرلمان. وبالتالي، يُرغم رئيس الجمهورية على التعاون مع البرلمان، والتوصل لتوافق معه حول البرامج والسياسات التي يرغب في تنفيذها، وذلك لضمان الحصول من السـلطة التشـريعية على الموارد الماليـة اللازمـة لتنفيذ تلـك البرامج. كما أن أغلب السياسـات التي انتخب الشـعب رئيـس الجمهورية من أجل تنفيذها تتطلب إقـرار قوانين، وهو ما يعني أنه لا مفر أمام السلطة التنفيذية من أن تتعاون مع البرلمان وأن تصل معه إلى تفاهمات سياسية لتأمين موافقته على سياسات الرئيس وإدارته.

إضافـة لمـا تقدم، لا يكون للبرلمان في النظم الرئاسـية الحق في سـحب الثقة من رئيـس الجمهوريـة أو وزرائه، فبعكس النظم البرلمانيـة، لا توجد حكومة أصلًا حتى يصوت البرلمان على سـحب الثقة منها. والأهم من ذلك الاعتبار الشـكلي، يعد عدم منح البرلمان في النظم الرئاسـية حق سـحب الثقة من السـلطة التنفيذيـة تطبيقًا لمبدإ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، فإذا كان من حق السلطة التشريعية أن تسقط نظيرتها التنفيذية، فإن هذا سيعني فعليا فرض الأولى لسطوتها وهيمنتها على الثانية.[2]

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي – الذي يعد المثال الأبرز على الأنظمة الرئاسية – يشترط مصادقة الكونجرس على ترشيحات الرئيس لمن سيتولون الحقائب الوزارية قبل أن يبدءوا في مباشرة أعمالهم، وهو ما يأتي في إطار الإجراءات الرامية لإحداث التوازن بين السلطات.

(٢) الاستثناء الوحيد لهذا المبدإ العام هو الإجراء المعروف بالـ Impeachment أو الإقالة، وهو حق ممنوح للسلطات التشريعية في بعض النظم الرئاسية – كالولايات المتحدة – تلجأ إليه لإزاحة رئيس الجمهورية أو أحد وزرائه

وفي المقابل، وتطبيقًا لنفس المبدإ، لا يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان في النظم الرئاسية، وذلك لمنع رئيس الجمهورية من استخدام هذا الحق كسيف مسلط في وجه السلطة التشريعية بما يجعلها مستأنسة وخاضعة لأهواء الرئيس.

أما بالنسبة لمواعيد الانتخابات، فهي ثابتة لا تتغير في النظم الرئاسية، ولا يحق لأي من أطراف المعادلة السياسية الدعوة لانتخابات مبكرة كما يحدث في الأنظمة البرلمانية. فعلى سبيل المثال، يضع الدستور الأمريكي نظامًا محددًا وثابتًا يحكم مواعيد وتوقيتات الانتخابات البرلمانية والرئاسية، حيث تجرى انتخابات مجلس النواب الأمريكي كل سنتين، وانتخابات الرئاسة كل ٤ سنوات، وانتخابات مجلس الشيوخ كل ٦ سنوات.

وبتطبيق الخصائص سابقة الذكر على دول العالم، يتضح أن الولايات المتحدة الأمريكية هي المثال الأبرز على النظم الرئاسية الخالصة. أما الدول الأخرى التي أخذت بهذه النظم فتضم أغلب دول أمريكا اللاتينية، كالمكسيك، والبرازيل، والأرجنتين، وشيلي. أما من إفريقيا، فتعد نيجيريا، وغانا من أهم الجمهوريات الرئاسية. وفي آسيا، اتبعت دول مثل كوريا الجنوبية، وإندونيسيا النظام الرئاسي. أما بالنسبة لعالمنا العربي، فيلاحظ أن الدولة الوحيدة التي أخذت بالنظام الرئاسي الصرف هي جمهورية السودان، حيث إنها الجمهورية العربية الوحيدة التي ألغي فيها منصب رئيس الوزراء، وتجمعت جميع صلاحيات إدارة السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية. أما بقية الجمهوريات العربية، كمصر، وتونس، والجزائر، واليمن، وسوريا، فلديها رؤساء للوزراء يتقاسمون – بدرجات متفاوتة – مع رئيس الجمهورية مهمة إدارة السلطة التنفيذية.

(ب) إيجابيات النظام الرئاسي

يأتي الاستقرار السياسي في مقدمة مميزات النظم الرئاسية، خصوصا إذا ما قورنت بالنظم البرلمانية، وهو ما يرجع لعوامل متعددة، في مقدمتها ثبات مواعيد الانتخابات،

أو أي مسئول حكومي إذا اقترف جريمة شديدة الخطوة تهدد نظام الحكم أو تمس مساسًا كبيرًا بالشرف. انظر القسم المعنون «المحاسبة السياسية لرئيس الجمهورية» للاطلاع على مناقشة أكثر استفاضة حول هذا الإجراء.

وعدم إمكانية سحب الثقة من السلطة التنفيذية أو الدعوة لانتخابات مبكرة لأي من السلطتين التنفيذية أو التشريعية، وعدم اعتماد رئيس الجمهورية أو وزرائه على ائتلاف حزبي لوجودهم في السلطة، وهي كلها أمور تجعل النظم البرلمانية أقل استقرارًا وأكثر عرضة للتأثر بتقلبات الحياة السياسية في البلاد. وبالتالي، تستطيع السلطات التنفيذية في الدول الآخذة بالنظام الرئاسي أن تنفذ برامجها السياسية والاقتصادية وهي مطمئنة إلى استحالة إزاحتها من الحكم إلا في الانتخابات المقبلة، وهو ما يجنب الحكومة أن تقع أسيرة للتوازنات السياسية في البرلمان أو في الائتلاف الحزبي الحاكم.

وتعد هذه الميزة من أهم ما يوفره النظام الرئاسي.. فاستقرار الحكم من الركائز التي تهيئ المناخ للحكومات للقيام بمهامها بفعالية، وبتلبية رغبات الناخبين والتجاوب مع متطلباتهم، وتنفيذ البرامج والسياسات التي تتطلب وقتًا طويلًا وعملًا ممتدًا لتؤتي ثمارها، وهو ما تفتقده العديد من النظم البرلمانية لكونها معرضة لحدوث أزمات سياسية متكررة، خصوصا إذا كانت الائتلافات الحزبية تحكمها. ويؤدي استقرار الحكم كذلك إلى إشاعة الثقة في النظام الديمقراطي وفي العمل السياسي بصفة عامة، ويشجع المواطنين على الانخراط في النشاط السياسي لكونه الوسيلة الأكثر فاعلية في ترجمة تطلعاتهم إلى برامج حكومية. أما في الدول التي تشهد أزمات سياسية متكررة، فقد يفقد المواطنون ثقتهم في النخبة الحاكمة وفي الأحزاب الناشطة على المسرح السياسي، بل قد يصل الأمر إلى حد فقدان الثقة في الديمقراطية برمتها، وهو ما حدث بالفعل في ألمانيا في عام ١٩٣٣ ومكّن أدولف هتلر من اعتلاء رئاسة الوزراء في ألمانيا مستغلًّا في ذلك الفوضى السياسية التي عاشتها البلاد بعد الحرب العالمية الأولى وأدت إلى الإضرار بالمواطن العادي وأثرت في حياته ومستوى معيشته.

من المميزات الأخرى التي كشف عنها تطبيق النظام الرئاسي: صعوبة أن يسيطر حزب واحد أو تيار سياسي وحيد على جميع المؤسسات السياسية في الدولة في آن

واحد، وذلك لوجود فصل بين هذه السلطات. ففي الوقت الذي يستأثر فيه الحزب الفائز في الانتخابات النيابية على كل من البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، يتعين على الأحزاب في النظم الرئاسية أن تخوض معركتين انتخابيتين منفصلتين – أو حتى ثلاثة معارك انتخابية إذا كان البرلمان مكونا من مجلسين – للفوز بكرسي الرئاسة ولنيل الأغلبية البرلمانية، وهو ما أثبتت التجربة صعوبة حدوثه. وحتى لو نجح حزب في ذلك فإنه لا ينعم بهذه الهيمنة على المسرح السياسي طويلًا. وتعد تجربة الحزب الديمقراطي في الولايات المتحدة مثالا حيا على ذلك، فقد فاز الحزب بأغلبية كبيرة في مجلس النواب الأمريكي في ٢٠٠٦ في عهد الرئيس السابق جورج بوش المنتمي للحزب الجمهوري، ثم فاز الديمقراطيون كذلك برئاسة الجمهورية عندما اعتلى الرئيس الحالي باراك أوباما سدة الحكم في يناير ٢٠٠٩، وبذلك سيطر الحزب الديمقراطي على كل من السلطة التنفيذية والتشريعية. ولكن لم يتسمر هذا الوضع طويلًا، فقد خسر الحزب أغلبيته في مجلس النواب في انتخابات الكونجرس التي أجريت في نوفمبر ٢٠١٠، والتي أعادت الأغلبية إلى الحزب الجمهوري.[١]

ومن هنا، يخلص بعض خبراء العلوم السياسية إلى أن النظام الرئاسي يكون أكثر تعبيرًا – من الناحية النظرية – عن الرأي العام في البلاد، وذلك لتعدد العمليات الانتخابية التي تجرى في مواعيد محددة سلفًا، وبسبب الفصل في السلطات الذي يجعل السيطرة الكاملة على مقاليد الحكم من قبل تيار أو حزب معين أكثر صعوبة. ويسهم ذلك كله في جعل جميع القوى السياسية تخوض منافسة ضارية لإرضاء الناخبين، ولاجتذابهم إليها، ولإقناعهم ببرامجهم السياسية. وفي نفس الإطار، تجعل خصائص النظم الرئاسية الأحزاب حريصة على إرضاء الرأي العام، وتجنب الدخول في مواجهات تؤدي إلى شل الحياة السياسية والحد من فاعلية الحكومة بما يؤثر على حياة المواطنين، وهو ما يحدث في كثير من الدول التي تتبنى النظم البرلمانية،

(١) حدث الشيء نفسه مع الرئيسين الأمريكيين بيل كلينتون ورونالد ريجان، حيث خسر الحزب الديمقراطي الذي ينتمي إليه كلينتون كثيرا من مقاعده في مجلس النواب في انتخابات ١٩٩٤ التشريعية، وخسر الحزب الجمهوري الذي يتبع له ريجان كثيرا من مقاعده في المجلس في انتخابات ١٩٨٢ التشريعية.

حيث تستطيع الأحزاب – خاصة الصغيرة – أن تختطف العملية السياسية برمتها، وأن تُحدث الأزمات المتكررة في الحكم حتى تقتنص التنازلات من الأحزاب الحاكمة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى التأثير على كفاءة وفاعلية الحكومات ويقلص من شعبيتها لدى المواطنين.

أما بالنسبة للأمور المتصلة بإدارة السلطة التنفيذية، فقد لوحظ أن الحكومات في الأنظمة الرئاسية تكون أكثر نجاحًا في تنفيذ سياساتها وبرامجها، وذلك لكون جميع الوزراء من نفس الحزب أو منتمين إلى نفس التيار السياسي أو على الأقل متوافقين تمامًا مع توجهاته. وهذا يجنب الدولة وسلطتها التنفيذية تلك الخلافات التي تنشب في الائتلافات الحاكمة في الدول التي تتبع النظام البرلماني وتؤدي في كثير من الأحيان إلى شل حركة الحكومات، بل وإسقاطها إذا انسحبت بعض الأحزاب من الائتلاف. كما أن التناسق العام بين أعضاء الحكومة ووزرائها يرفع من كفاءتها ويمكنها من تنفيذ البرامج التي انتخبها الشعب من أجل تحقيقها.

(ج) سلبيات النظام الرئاسي

لا يخلو نظام سياسي من عيوب ومثالب، وهو ما أثبتته التطبيقات العملية للنظام الرئاسي في عديد من دول العالم. وتعد أبرز السلبيات التي أفرزها تبني النظام الرئاسي الصرف في بعض الدول: إمكانية تحول رئيس الجمهورية إلى حاكم مستبد بسبب تركز كثير من السلطات في يده وسيطرته شبه المطلقة على عمل وأداء السلطة التنفيذية بكل ما لها من قوة وأدوات للبطش بالمعارضين وترسيخ حكم الفرد. ويشير كثير من الخبراء إلى أن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب يتيح للحاكم الذي يسعى للانفراد بالحكم، أن يدعي بأنه حصل على تفويض من الشعب وأنه يتمتع بتأييد الجماهير، بما يمكنه من تجاهل البرلمان، والافتئات على صلاحياته، بل وحتى الانقلاب على الدستور، بما يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق ديكتاتور لا يخضع للرقابة أو المحاسبة.

وتعـد التجربـة المريرة التي مـرت بها كثير مـن دول أمريكا اللاتينيـة التي أخذت بالنظـام الرئاسـي مؤشـرًا علـى ذلـك، فقد اتخـذ عديد من زعمـاء تلك الـدول، مثل خـوان بيـرون فـي الأرجنتين، من انتخابهم مباشـرة من قبل الشـعب تكأة للاسـتيلاء علـى السـلطة، وللبطـش بمعارضيهـم، ولارتـكاب انتهـاكات بشـعة ضـد حقـوق الإنسـان.[1] وتشـير بعض الدراسـات إلى قابلية الأنظمة الرئاسـية للوقـوع في براثن الديكتاتوريـة لأنها تركز كثيرا من السـلطات في يد شـخص واحد، بمـا يمكِّنه بعد أن يصـل إلى سـدة الحكم – خصوصـا إذا كان مدعومًا من قبل المؤسسـة العسـكرية – من أن يقصي معارضيه عن المشـهد السياسـي، وأن يهمش المؤسسـات الدسـتورية الأخرى، ويضعفها بشـكل يجعله يحتكر المسـرح السياسـي ويهيمن عليـه. وتأكيدًا لذلك، تشـير إحدى هذه الدراسـات المنشـورة في مطلع التسـعينيات (أي قبل نجاح موجة الديمقراطية في أوروبا الشرقية) إلى أنه من أصل ٧٦ دولة ديمقراطية قائمة منذ الحرب العالمية الثانية، كانت هناك ٣٣ دولة رئاسية، وأن ٣٠ منها شهدت اضطرابات سياسـية شـديدة أو تحولت إلى أنظمة ديكتاتورية، أي أن نسـبة الفشـل في تطبيق هذا النظام وصلت في فترات طويلة من القرن العشرين إلى ٩٠٪ من الحالات.

تزداد فرص فشـل أنظمة الحكم الرئاسـية وتحولها إلى الحكم السلطوي المستبد إذا توافـر أكثـر من عامل، في مقدمتها إذا كان الدسـتور يضعف مـن البرلمان ويجعله فريسـة سهلة لمؤسسة الرئاسـة. كما كشـفت التجارب التي مرت بها العديد من دول العالم، وخصوصا في أمريكا اللاتينية، عن أن كثرة الأحزاب السياسـية وتعددها يوفر البيئة المواتية لتغول السلطة التنفيذية على البرلمان، حيث إن الأحزاب الصغيرة التي لا تمتلـك سـوى عدد محدود مـن المقاعد فـي المجلس النيابي لا تسـتطيع الوقوف أمام السـلطة التنفيذية بكل ما لها من أدوات يمكن أن توظفها لقمع كل تيار أو حزب يتصدى لها. ومن هنا، يشـير كثير من الفقهاء إلى خطورة الأخذ بنظام التمثيل النسـبي في الانتخابات التشريعية في ظل النظام الرئاسي، لأن ذلك يؤدي إلى تفتيت البرلمان

(١) يعد المرجع الآتي من أهم الدراسات التي نشرت حول عيوب النظام الرئاسي في أمريكا اللاتينية:

Juan J. Linz, The Perils of Presidentialism, Journal of Democracy (Winter 1990).

وتوزيـع مقاعـده علـى عدد كبير مـن الأحزاب الصغيـرة، وهو ما يصـب في مصلحة السلطة التنفيذية ويقوي شوكتها.

أما الإشـكالية الأخرى التي عانـت منها بعض الدول التي اختـارت أن تتبنى نظام الحكـم الرئاسـي فتتمثل في أن أغلـب الأنظمة الانتخابية التي طبقـت في هذه الدول تـؤدي ضمنيا إلى تهميش قطاع عريض من الشـعب. وينبع ذلـك من حقيقة أن رئيس الجمهوريـة عـادة ما يتـم انتخابه بالاقتراع العام المباشـر، حيث يفوز بمقعد الرئاسـة المرشـح صاحب أعلى عدد مـن الأصوات، حتى وإن لم يحصل علـى أغلبية مطلقة مـن الأصـوات. وهـو ما يعنـي أن أصـوات قطاع عريـض مـن الناخبين التـي ذهبت لمرشـحين آخرين سـوف تهدر ولن تنعكس على المشـهد السياسـي كما يحدث في النظام البرلماني الذي يتيح تشـكيل حكومات ائتلافية تعبر عن ميزان القوى الحقيقي في الشارع السياسي وتعبر بشكل أكثر دقة عن رغبات وآراء المواطنين.

كشـف تطبيق النظام الرئاسـي كذلك عن إمكانية حدوث مأزق في الحكم بسـبب وقوع خلاف بين مؤسسـتي الرئاسـة والبرلمان. ففي الأوقات التي يحتكر فيها حزب أو تيـار سياسـي واحد السـلطتين التنفيذية والتشـريعية يتمكن هذا الحـزب من تنفيذ أجندتـه السياسـية بالكامل. أما في حالة شـغل حـزب ما لمنصب رئيـس الجمهورية وتمتع حزب آخر بالأغلبية النيابية، وهو السيناريو الأرجح والأكثر انتشارًا في الأنظمة الرئاسـية، فهذا قد يؤدي إلى وقوع أزمات بين الرئاسـة من ناحية والسـلطة التشريعية من ناحية أخرى. فالسـلطة التشريعية تمتلك حق التصرف في الموارد المالية للدولة، بما يعني أن رئاسـة الجمهورية والسـلطة التنفيذية لن تتمكنا من تنفيذ سياسـاتهما من دون موافقة ومباركة البرلمان الذي يسيطر عليه حزب معارض للحزب المسيطر على السلطة التنفيذية. وقد وقعت الدولة الأمريكية في هذا المأزق في أكثر من مناسبة سبق وأشرنا إليها، ومنها عندما رفض الكونجرس الموافقة على مشروع الميزانية الفيدرالية المقدمـة مـن الحكومة، مما أدى إلى تعليـق عمل الحكومة الفيدراليـة الأمريكية إلى حين إقرار الميزانية. ويتكرر نفس الشـيء على صعيـد العلاقات الخارجية للولايات

المتحـدة. فمثلًا، توجد العديد من الاتفاقيـات الدولية التي وقعتها الإدارة الأمريكية، إلا أن مجلس الشيوخ – الذي يتمتع وحده بسلطة التصديق على المعاهدات – يرفض المصادقـة عليهـا ويُبقـي الولايات المتحـدة خارج هـذه الاتفاقيات لأسـباب ترتبط بالسياسة الداخلية الأمريكية، وهو ما يسبب حرجًا شديدًا للحكومات الأمريكية.

ثالثًا: النظام الرئاسي/ البرلماني المختلط

فطنـت كثيـر مـن دول العالم إلـى أن الاسـتفادة من مميـزات النظاميـن البرلماني والرئاسـي وتجنب مسـاوئهما يتطلبان البحث عن أرض وسـط تمـزج بين خصائص النظاميـن، وهـو ما أفرز لنا النظام الرئاسـي/ البرلماني المختلـط. (ورد في الفقه كثير من التسميات لهذا النمط من أنظمة الحكم، وسنشير له هنا باسم «النظام المختلط»). وبالفعـل، تحولـت دول كثيرة إلى هذا النظام، وطبقته بأشـكال متعددة، ومزجت بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني بطرق مختلفة، إلى أن أصبح لدينا نماذج عديدة لهذا النظام. ويعد الدسـتور الفرنسـي الصـادر في ١٩٥٨، والذي أسـس الجمهورية الفرنسـية الخامسـة، هو الأب الروحي لنظام الحكم المختلط، حيث طويت بموجب ذلك الدسـتور صفحة الجمهورية الفرنسـية الرابعة، وألغي النظام البرلماني الصرف، وصممت فرنسـا نظامًا جديدًا يحوز على سـمات من النظامين الرئاسـي والبرلماني. وحـذت حذو فرنسـا دول أوروبية عديـدة، كالبرتغال، ورومانيـا، وبلغاريا، والاتحاد الروسي. أما في إفريقيا، فتعد السنغال أبرز الدول الآخذة بالنظام المختلط، بالإضافة إلى الكونجو الديمقراطية، وجمهورية النيجر. وفي آسـيا، تعد باكسـتان، وسـريلانكا مـن الجمهوريات ذات النظام السياسـي المختلط. وفي العالـم العربي، تبنت العديد مـن الـدول أنظمة للحكـم تبـدو ظاهريا وكأنهـا تنتمي إلى هـذا النمـوذج المختلط، إلا أنهـا في حقيقـة الأمر، ومنها مصـر، لا يمكن اعتبارها كذلك بحـال من الأحوال، وهو ما سنناقشه باستفاضة عند تناولنا نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١.

ورغـم تعـدد أشـكال وأنمـاط وتطبيقـات النظـام المختلـط، فإنـه توجـد بعـض الخصائـص التـي يتعين أن تتوافر فـي نظام الحكم حتى يصنف ضمـن هذا النموذج.

أول هذه الخصائص هي وجود رئيس للجمهورية منتخب من قبل الشعب في اقتراع عام مباشر. كما يشترط أن يتمتع هذا الرئيس بصلاحيات وسلطات تنفيذية تتجاوز المهام المراسيمية والبروتوكولية التي عادة ما يتولاها شاغل هذا المنصب في الدول البرلمانية. كما لا يحق للسلطة التشريعية سحب الثقة من رئيس الجمهورية كما هو متبع في الأنظمة البرلمانية التي يحق فيها للبرلمان أن يسقط رئيس السلطة التنفيذية من خلال اقتراع لسحب الثقة. وتعد هذه الخصائص هي أبرز ما أخذه النظام المختلط من النموذج الرئاسي. أما بالنسبة للسمات المأخوذة من النظام البرلماني، فهي تتمثل في وجود رئيس وزراء ومؤسسة «حكومة» منفصلة عن مؤسسة رئاسة الجمهورية. وتتولى هذه المؤسسة تسيير أعمال الدولة وإدارة السلطة التنفيذية بناء على توجيهات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. ومثلما هو الحال في النظم البرلمانية، يكون رئيس الوزراء مسئولًا سياسيًّا أمام البرلمان، حيث تتمتع السلطة التشريعية بحق إسقاط الحكومة عن طريق التصويت على سحب الثقة منها. وبالتالي، إذا جاز لنا تحديد السمة الأبرز والأكثر تميّزًا في النظام المختلط، فهي ما يمكن وصفه بالـ«ثنائية» في السلطة التنفيذية، أي أن النظام المختلط يوزع صلاحيات السلطة التنفيذية على كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، بحيث يتقاسمان فيما بينهما مهام الحكم ومسئوليات إدارة البلاد.

تعد هذه هي السمات الأساسية للنظام المختلط، والتي يتعين توافرها في أي دولة تدعي أنها تطبق هذا المنهج في الحكم. أما بالنسبة للتفاصيل الأخرى المتعلقة بنظام الحكم، فهي تتفاوت من دولة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، يملك رئيس الجمهورية في بعض الدول حق إقالة رئيس الوزراء،[1] وفي دول أخرى – وهو الأكثرية – لا يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق.[2] كما تضع بعض الدول قيودًا على

(١) من هذه الدول: النيجر، وبلغاريا، ومدغشقر.

(٢) هذا هو الوضع القائم في: فرنسا، والبرتغال، ورومانيا، وبولندا، والسنغال، ومالي، وليتوانيا، وغيرها من الدول.

الحـالات التـي يمكن فيها للبرلمان أن يسـقط الحكومة،[١] فيما لا تقرر دسـاتير دول أخرى مثل هذه القيود.[٢]

أما بالنسـبة للسلطات والصلاحيات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء فهي تختلف من دولة لأخرى. لذلك، سنركز بالأساس على النموذج الفرنسي لكونـه أهـم نمـاذج النظـام المختلط، ولأنه المثال الذي سـعى المشـرع الدسـتوري المصـري إلـى أن يقتفي أثره عند تصميم نظـام الحكم الذي أقامه دسـتور ١٩٧١.[٣] وإذا بدأنـا برئيس الجمهورية الفرنسـية،[٤] فإن دسـتور ١٩٥٨ يصفـه بأنه الحكم بين السـلطات الـذي يتأكد من حسـن أداء المؤسسـات الدسـتورية في البـلاد لمهامها[٥] (وهـو مفهوم نقل إلى الدسـتور المصـري لعام ١٩٧١)[٦]. ويقـوم رئيس الجمهورية باختيار وتعيين رئيس الوزراء، إلا أنه لا يملك حق إقالته من منصبه. كما يعين الرئيس الوزراء أعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم بناء على توصية من رئيس الوزراء.[٧]

---

(١) من هذه الدول: الاتحاد الروسي، وتايوان، وبيرو.

(٢) هذا هو الوضع الأكثر شيوعا، وتتبعه دول كفرنسا، ومالي، والبرتغال، والسنغال، وبولندا، ورومانيا، ومدغشقر.

(٣) للاطلاع على مراجع مرتبطة بالقانون الدستوري الفرنسي ونظام الحكم في فرنسا، راجع:

Philippe Ardant, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel (2010); Vlad Constantinesco et Stephane Pierre-Caps, Droit Constitionnel Francais (2010); Michel Lascombe, Le Droit Constitutionnel de la V'eme Republique (2009); Dominique Chagnollaud, Les 50 Ans de la Constitution 1958-2008 (2008); Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (1991), Georges Burdeau Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (1980), John Bell, French Constitutional Law (1994); Martin Rogoff, French Constitutional Law: Cases and Materials (2011).

(٤) انظر بصفة عامة:

Bernard Branchet, La Fonction Presidentielle Sous V'e Republique (2008); Jean-Claude Zarka, Le President de la V'e Republique (2006); Marel Morabito, Le Chef de l'Etat en France (1995); Malcolm Anderson, Government in France: An Introduction to Executive Power (1970).

(٥) دستور فرنسا لعام 1958: المادة 5.

(٦) دستور 1971: المادة 73.

(٧) دستور فرنسا لعام 1958: المادة 8.

أما بالنسبة للمهام التشريعية التي يباشرها رئيس الجمهورية، فيُعتبر أبرزها مسئولية إصدار القوانين بعد إقرارها من البرلمان، علمًا بأن الرئيس الفرنسي ليس له أن يعترض على القوانين التي يقرها البرلمان، وإنما يجوز له فقط أن يدعو البرلمان إلى إعادة فتح النقاش حول القانون، وإذا عاد البرلمان وأقره فإنه يعد صادرًا.[١] وتعتبر هذه إحدى الأدوات المهمة التي أدخلها دستور ١٩٥٨ للحد من سلطة مؤسسة الرئاسة وقوتها، ففي الأنظمة الرئاسية – كالولايات المتحدة مثلًا – يتمتع رئيس الجمهورية بحق «الفيتو» على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، والتي لا يجوز لها إعادة إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس إلا بأغلبية الثلثين. وفي المقابل، منح الدستور الفرنسي رئيس الجمهورية صلاحية مهمة تؤدي إلى إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي سلطة حل البرلمان بعد التشاور مع رئيس الوزراء ورئيس البرلمان.[٢]

كان هذا عن رئيس الجمهورية، فماذا عن رئيس الوزراء؟ أناط الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بمؤسسة الحكومة (وهي الاصطلاح المستخدم – مثلما هو الحال في مصر – للإشارة إلى مجلس الوزراء) أن ترسم وتنفذ سياسات الدولة.[٣] والجدير بالذكر أنه لم ترد أي إشارة إلى رئيس الجمهورية في عملية وضع السياسيات العامة للدولة، وهو أمر لم يأخذه الدستور المصري لعام ١٩٧١ من نظيره الفرنسي الذي كان يفترض أنه يتبع نموذجه. ويخوّل الدستور الفرنسي رئيس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة، وبضمان تنفيذ التشريعات، والحفاظ على الأمن الوطني.[٤] وينص الدستور الفرنسي على عدم جواز جمع الوزراء بين عضويتهم في الحكومة

(١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ١٠.

(٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ١٢. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة حظرت على رئيس الجمهورية إعادة حل البرلمان الفرنسي قبل مرور عام على الانتخابات التشريعية التي أجريت نتيجة قرار الرئيس بحل البرلمان.

(٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢٠.

(٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢١.

وعضوية أي منصب تشريعي،[1] وهو ما يحاكي إحدى أهم خصائص النظام الرئاسي التي تحدثنا عنها آنفًا، والتي تهدف للفصل بين السلطات وإقامة التوازن فيما بينها. والغريب أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ لم يأخذ هذا المبدأ، وسمح للوزراء بأن يتمتعوا بعضوية مجلس الشعب، وهي الظاهرة التي نعتبرها معيبة، ويتعين إعادة النظر فيها (سنناقش هذا الأمر باستفاضة لاحقًا). أما بالنسبة لاقتراح القوانين، فقد منح الدستور الفرنسي كلًّا من رئيس الوزراء وأعضاء البرلمان حق طرح مشروعات قوانين على السلطة التشريعية.[2]

بجانب ما أخذه من النموذج الرئاسي في الحكم، نهل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من النظام البرلماني أحد أهم خصائصه، وهو حق السلطة التشريعية في محاسبة الحكومة سياسيًّا من خلال الاقتراع على سحب الثقة منها بناء على طلب من عشرة أعضاء في البرلمان.[3] ويجرى التصويت على سحب الثقة من الحكومة بعد ٤٨ ساعة من تقديمه، وتعتبر الحكومة قد سقطت بموافقة الأغلبية البسيطة من أعضاء البرلمان. وكما سنرى في القسم المخصص لآليات المحاسبة السياسية للحكومة في النظام الدستوري المصري، فإن دستور ١٩٧١ لم يَخْط على درب نظيره الفرنسي، ووضع إجراءات غاية في التعقيد لسحب الثقة من الحكومة، وهو أمر آخر سنناقشه باستفاضة لاحقًا ونرى ضرورة مراجعته.

تعد هذه هي الملامح الأكثر بروزا لنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٥٨ في فرنسا، والتي توضح وجود درجتين أو مرحلتين للفصل والتوازن بين السلطات. ففي المرحلة الأولى يتم الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ويتم إقامة توازن بينهما في السلطات والصلاحيات، بحيث لا تفتئت أي منهما على مهام الأخرى، وبما يمكنهما من الرقابة بعضهما على بعض. أما الدرجة الثانية من الفصل بين

(١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٢٣.

(٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٣٩.

(٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨: المادة ٤٩.

السـلطات فتتمثل في إقامة ثنائية داخل السـلطة التنفيذيـة، وتوزيع اختصاصات إدارة وتسـيير عمل الدولة وأجهزتها على مؤسسـتي رئاسـة الجمهورية والحكومة، بحيث لا تسـتأثر أي منهمـا علـى السـلطات والصلاحيـات، وهـي السـمة الأكثر تميـزًا في النموذج المختلط لأنظمة الحكم. وكان الدافع الأساسي وراء إجراء هذه التعديلات على النظام الدستوري الفرنسي هو تجنب الأزمات السياسية التي شهدتها الجمهورية الفرنسية الرابعة التي امتد عمرها من ١٩٤٦ إلى ١٩٥٨. فقد عانت فرنسا خلال هذه السـنوات من عدم اسـتقرار الحكم، حيث شكلت خلال عمر هذه الجمهورية الرابعة ٢٠ حكومة. كما تعثرت الدولة الفرنسية في التعامل مع مستعمراتها في آسيا وإفريقيا والتي كانت تطالب بالاسـتقلال، وهو ما أدى إلى انهيار هذه الجمهورية عندما قامت تشـكيلات من الجيش الفرنسـي بالاسـتيلاء على مقاليـد الحكم في إقليـم «الجزائر الفرنسـية» وفرضـت علـى الحكومـة تكليـف الجنـرال العتيد شـارل ديجـول بتولي مقاليد الحكم، وهو ما وافق عليه الأخير بشـرط تغيير الدسـتور لتقوية مؤسسة رئاسة الجمهوريـة لضمان اسـتقرار الحكم في فرنسـا، وهو ما تم وأخذ شـكل نظام الحكم الذي جسده دستور ١٩٥٨.[١]

كان هـذا وصفـا نظريـا لنظام الحكـم الفرنسـي. ولكن كيـف طبق هـذا النموذج على أرض الواقع، وما طبيعة الممارسـة السياسـية النـي أفرزها هـذا النظام؟ تُعد أبرز شـيم الحياة السياسـية في فرنسـا التي أنتجها تطبيـق النظام المختلـط: ظاهرة عُرفت بالـ «تعايـش» أو Cohabitation، وهـي عبارة تسـتخدم لتوصيف العلاقـة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الفرنسيين عندما لا يكونان منتميين لنفس الحزب أو التيار السياسـي. فرغم أن دسـتور ١٩٥٨ لم يضع ضوابط تحكم اختيـار رئيس الجمهورية

(١) انظر المصادر الآتية:

Owen Taylor, The Fourth Republic of France: Constitution and Political Parties (1951); Dorothy Maud Pickles, France: The Fourth Republic (1958); Francois Goguel, France Under the Fourth Republic (1952); Albert Leon Guerard, France: A Modern History (1959); D. Thomson, Democracy in France: The Third and Fourth Republics (1958); DM Wood, Responsibility for the Fall of Cabinets in the French Fourth Republic 1951-1955, American Journal of Political Science Vol. 17 No. 4, 1973.

من يتولى رئاسة الوزارة، ولم ينص صراحة على تعيين رئيس وزراء من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، فإن الدستور منح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة، وهو ما تُرجم في الممارسة العملية إلى إلزام رئيس الجمهورية باختيار رئيس وزراء ينتمي للحزب الحائز على الأغلبية النيابية في البرلمان، وذلك حتى يضمن تمتع الحكومة بثقة السلطة التشريعية.

وبالتالي، كشفت الممارسة العملية عن أن قوة ونفوذ رئيس الجمهورية على المسرح السياسي الفرنسي تعتمد إلى حد كبير على نتائج الانتخابات التشريعية.. ففي الحالات التي يفوز فيها حزب الرئيس بالانتخابات التشريعية يكون لمؤسسة الرئاسة هامش كبير من الحركة، وتأثير ملموس على إدارة دفة البلاد، ورسم السياسات العامة، وهو الوضع القائم في ظل حكم الرئيس نيكولا ساركوزي، حيث يتمتع حزبه «الاتحاد من أجل الحركة الشعبية» والأحزاب اليمينية المتحالفة معه بأغلبية ٤٥٪ من مقاعد البرلمان، فيما تسيطر أحزاب المعارضة على ٣٥٪ من المقاعد، وهو ما سمح للرئيس بتعيين رئيس وزراء من حزبه، وأتاح لمؤسسة الرئاسة حرية كبيرة في تسمية الوزراء في الحكومة، وفي ممارسة نفوذ كبير على المشهد السياسي عامة. أما في الحالات التي يخفق فيها حزب الرئيس في اقتناص الأغلبية النيابية، فيلزم الرئيس بتعيين رئيس للحكومة من الحزب أو التكتل الحزبي صاحب الأغلبية النيابية، وهو ما حدث في أكثر من مناسبة، ومنها عندما عين الرئيس الأسبق فرانسوا ميتيران اليساري رئيس وزراء يمينيا هو جاك شيراك خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٨٨، وهو الوضع الذي تكرر عندما أصبح شيراك رئيسًا للجمهورية، حيث اضطر لتعيين رئيس وزراء يساري هو ليونيل جوسبان من ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٢. وفي هذه الأوقات يكون هامش حركة الرئيس محدودًا، وعادة ما يقتصر دوره على متابعة ملفي الدفاع والشئون الخارجية، فيما تنتقل مسئولية قيادة العمل الحكومي في المجالات الأخرى إلى رئيس الوزراء. وبالتالي، يجبر رئيس الجمهورية في هذه الأوقات على التوصل

إلـى تفاهمات مع رئيس الوزراء وحزبه الـذي يحظى بالأغلبية في البرلمان، والتوافق معهما بشـأن السياسـات العامة للدولة، وهـي الحالات التي يطلق عليهـا «التعايش» أو Cohabitation.[1]

٢- الفرع الثاني: النظام السياسي الأنسب للحالة المصرية

أما وقد اسـتعرضنا خصائص نظم الحكم الرئيسة المعمول بها في العالم، وتعرفنا على إيجابيات وسلبيات كل منها، ننتقل الآن للبحث في نظام الحكم الأنسب لمصر فـي مرحلـة ما بعد ثورة ٢٥ يناير، والذي نأمل أنه سـيمكّن الأمـة المصرية من تحقيق آمالهـا وطموحاتها، وبناء دولـة ديمقراطية عصرية، تُحترم فيهـا الحقوق والحريات، وتقـام فيها سـيادة القانون. وقد بدأت هـذه القضية تأخذ حيزًا من النقـاش العام وبدأ بعـض المفكرين والسياسـيين في طرح رؤاهـم حول النظام السياسـي الأفضل الذي ينبغـي أن تأخـذ به مصر في المسـتقبل.[2] وقبـل تحديد نظام الحكم الـذي نراه نحن

(١) راجـع المصـادر الآتيـة للتعـرف علـى طبيعـة الحيـاة السياسـية فـي فرنسـا فـي ظـل الجمهوريـة الخامسـة القائمة حاليًا:

Marie-Anne Cohendet, La Cohabitation: Lecons d'une Experience (1993); Jose Freches, Voyage au Centre du Pouvoir: La Vie Qutidienne a Matignon au Temps de la Cohabitation (1989); Jean Massot, Chef de l'etat et Chef du Gouvernement: La Dyarchie Hierarchisee (2008); Stephane Baumont, Quel President & Quelle Constitution Pour La VIeme Republique? (1993); David Scott Bell, Parties and Democracy in France: Parties Under Presidentialism (2000); William Andrews, Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974 (1982); Andrew Knapp and Vincent Wright, The Government and Politics of France (4th Ed., 2001).

(٢) هيثم الشرقاوي: جدل بين القانونيين والسياسيين حول «نظام الحكم» ... واتفاق على إلغاء الشورى ونسبة الـ ٥٠٪، جريدة المصري اليوم ٣ إبريل ٢٠١١؛ خالد البيومي: النظام البرلماني الأفضل لحكم مصر، جريدة روزاليوسف ١٤ إبريل ٢٠١١؛ د. محمد عبد الشفيع عيسى: من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني، جريدة الأهرام ١٥ فبراير ٢٠١١؛ جاكلين منير: الشوبكي: مصر يناسبها النظام الرئاسي وليس البرلماني، جريدة اليوم السابع ٢٢ إبريل ٢٠١١؛ د. محمد صفي الدين خربوش: النظام السياسي المصري بين النظامين البرلماني وشبه الرئاسي، جريدة المصري اليوم ١٦ إبريل ٢٠١١؛ حمدين صباحي: نحن بحاجة لبرلمان قوي ورئيس محدود السلطات، وكالة أنباء الشرق الأوسط، ٤ يونيو ٢٠١١؛ د. عمرو الشوبكي: مخاطر النظام الجمهورية البرلمانية، جريدة المصري اليوم ٩ يونيو ٢٠١١؛ مروة ياسين: الدكتور مصطفى الفقي: النظام الرئاسي يصنع «الفرعون»

مناسبًا لمصر في هذه الحقبة من تاريخها، نود تدوين بعض الملاحظات حول المنهجية التي يتعين أن يتبعها المشرع الدستوري والمجتمع المصري عند التفكير في نظام الحكم الذي سيتبناه الدستور المصري الجديد.

أول هذه الملاحظات هي أنه لا يوجد نظام مثالي من بين النماذج الثلاثة لأنظمة الحكم التي تناولناها فيما سبق، فلكل منها إيجابيته وعيوبه، ولكل منها جوانبه التي قد تساعد على تأسيس مجتمع ديمقراطي حر، وخصائصه التي يمكن أن تفرز تشوهات في العملية السياسية. وتؤكد الإطلالة السريعة على تاريخ النظم السياسية هذه الحقيقة الثابتة، فالنموذج البرلماني أفرز في المملكة المتحدة – بعد صراع طويل ومرير مع الملكية والأرستقراطية الانجليزية – نظاما ديمقراطيا عتيدا يعد الأعرق في العالم. وفي المقابل، أتى النظام البرلماني في ألمانيا بأكثر الأحزاب تطرفًا وبطشًا في تاريخ البشرية، وهو الحزب النازي الفاشي ورئيسه أدولف هتلر، والذي مارس أقسى أنواع القهر الذي عرفته الإنسانية، وقاد العالم إلى حرب عالمية راح ضحيتها أكثر من ٦٠ مليون إنسان. أما النظام الرئاسي، فقد أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية منذ أن صدر دستورها في ٢١ يونيو ١٧٨٨، وأفرز نظامًا مر بمراحل تطور عديدة على مدار قرنين من الزمن، وواجه تحديات هائلة – كالحرب الأهلية في القرن التاسع عشر، وحركة الحريات المدنية في منتصف القرن العشرين – إلى أن أصبح نموذجًا رائدًا للدول الديمقراطية، التي تصان فيها الحقوق وتحترم الحريات، ويعامل فيها البشر المنحدرين من كل الأجناس والأعراق على قدم المساواة. أما في بعض دول أمريكا اللاتينية، كالأرجنتين وشيلي، فقد تحول النظام الرئاسي فيها إلى ديكتاتوريات عسكرية مطلقة أهدرت الكرامة الإنسانية، وبطشت بشعوبها، واقترفت في حقها أبشع وأفظع الجرائم.

وبالتالي، فالبحث عن نظام سياسي تتبناه مصر بعد ثورة ٢٥ يناير ليس بحثا عن نموذج «مثالي» من الناحية النظرية البحتة، وإنما ما نصبو إليه هو تحديد معالم النظام

والبرلماني هو الأفضل، ٨ يونيو ٢٠١١؛ علا عامر: النظام الجديد رئاسي أم برلماني، ٢٢ فبراير ٢٠١١.

«الأنسب» للحالة المصرية، والأكثر تماشيًا مع تاريخها السياسي وتراثها الدستوري، والأكثر توافقًا مع واقعها المجتمعي. فلا ينبغي أن نحدد النظام السياسي الأمثل لنا في ضوء دراسة نظرية للأنظمة البرلمانية والرئاسية والمختلطة بمعزل عن الواقع المصري ومقتضياته، وإنما يتعين بناء نظام سياسي يأخذ بعين الاعتبار موازين القوى على المسرح السياسي المحلي ويمكن مصر من تحقيق أهداف ثورة ٢٥ يناير وآمال شعبها.

ثانيًا، يتعين أن نستوعب دروس التاريخ وعبره، وأن نستفيد من التجارب التي مرت بها دول أخرى في مسيرتها نحو تشييد نظم للحكم تنقلها إلى مجتمعات ديمقراطية، تحترم حقوق الإنسان، وتقيم سيادة القانون. وبالتحديد، يتحتم على المشرع الدستوري المصري، وعلى النخبة المصرية عامة، أن تطلع على الإجراءات والسياسات التي تبنتها دول من مختلف أنحاء المعمورة لتلافي العيوب التي أفرزها وأظهرها التطبيق العملي لنظم الحكم التي تبنتها تلك الدول. فعلى سبيل المثال، رأينا على مدار هذا المبحث، كيف قامت دول نظامها برلماني، كألمانيا، والسويد، وتركيا، بتعديل نظامها الانتخابي للحد من ظاهرة تشرذم البرلمانات وتوزع مقاعدها على عدد كبير من الأحزاب بما يؤدي في نهاية المطاف إلى شل الحياة السياسية وإضعاف مؤسسات الحكم. كما تعرضنا، مثلًا، للخطوات التي اتخذتها فرنسا لطي صفحة الجمهورية الرابعة، ولتأسيس جمهوريتها الخامسة بشكل يعيد التوازن للعلاقة بين السلطات، ويمنح رئيس الجمهورية صلاحيات تقي الدولة والمجتمع شرور غياب الاستقرار السياسي. ونخلص من هذه التجارب التي خاضتها الدول الأخرى إلى حقيقة ثابتة، هي أن الدساتير ونظم الحكم ليست قوالب جامدة، وإنما هي كائنات حية قابلة للتغيير والتعديل. فلا يوجد ما يمنع أبدًا من أن تأخذ مصر بنظام يناسبها في اللحظة التاريخية المفصلية التي تمر بها حاليًا، ثم تعيد النظر في ذلك النظام في مرحلة لاحقة، وتطور بعض ملامحه ليتواءم مع الواقع المتغير لمصر ولمجتمعها.

أما ثالث الملاحظات التي نرغب في تسجيلها هنا، فترتبط بضرورة أن تعي النخبة

السياسـية فـي مصر أن اختيـار نظام معين للحكـم ليس أمرا يتوقف مع إعداد دسـتور جديد للبلاد، وإنما يمتد لما هو أبعد من ذلك بكثير. فكما قلنا على مدار هذا الفصل، ترتبـط الدسـاتير بعلاقة عضوية بالإطـار القانوني العام المنظم للحيـاة في البلاد، فلا يمكن عزل الدستور عن القوانين المكملة له، ولا يمكن دراسة وإصلاح هذه القوانين بمعزل عن الدسـتور ونظام الحكم الذي يؤسـس له. ومن هنا، فإن تطبيق نظام حكم محدد في مصر سـيتطلب إعادة النظر في كثير من القوانين المكملة للدسـتور لجعلها تتـواءم مـع النموذج المطبق ولتجنـب العيوب التي قد تفرزها العملية السياسـية على أرض الواقـع. ويعد نظام الانتخـاب من أهم هذه الأطر القانونية التي سـيتعين التأكد من تماشيها مع نظام الحكم المطبق، لضمان استقرار الحكم، وللتأكد من منح جميع القوى السياسـية حق المشـاركة والمنافسـة في العملية السياسـية على قدم المساواة. فهناك نظم انتخابية تعد ملائمة لأنظمة معينة للحكم، وهناك نظم أخرى إذا طبقت قد تثير مشكلات سياسية تعرقل العملية الديمقراطية برمتها.

وفي ضوء ما تقدم من ملاحظات واعتبارات، نرى أن نظام الحكم الأنسـب لمصر فـي المرحلة المقبلة هو النظام المختلط الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسـي الصرف والبرلماني الصرف، والذي يقترب من النموذج الفرنسي الذي سبق ووصفناه. وقـد يُـرَدُ علينا أن هذا هو النموذج الذي كان مطبقًا في مصر، والذي أفُسِـدت في ظله الحياة السياسية، ووقَعت في عهده انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان، واستبيحت فيه سـيادة القانون. ونحن نرى أن هذا قول مردود عليه، فمصر لم يكن فيها – كما سـنرى فـي بقيـة هـذا الفصل – نظـام مختلط للحكم، بل لـم يكن فيها نظام يمكـن أن نصنفه ضمـن أي مـن النماذج الثلاثة التي ناقشـناها. وإنما كان نظام الحكـم القائم في البلاد بدعة مصرية أصيلة، لا مثيل لها في الدول الديمقراطية. فقد قطف هذا النظام وردة من بسـتان جميع أنظمة الحكم المعروفة، وأخذ منها ما يحقق طموحات الحاكم ويجمع جميـع خيوط الحكم والسـلطة في يده. فالنظـام المصري، أخذ من النظـام البرلماني فكـرة وجـود رئيـس للوزراء ووزارة مسـئولة أمـام البرلمـان، إلا أنه أضعف السـلطة التشـريعية إلى حد جعلها مستأنسـة تمامًـا وتحت رحمة السـلطة التنفيذية. وأخذ من

النظام الرئاسي ما يمنحه لرئيس الجمهورية من سلطات تنفيذية كبيرة، إلا أنه تغافل عن إدخال الآليات التي تضبط ممارسة الرئيس لسلطاته والتي تضمن وجود رقابة على أدائه ومحاسبة له. كما أخذ من النظام المختلط خاصية «الثنائية» في السلطة التنفيذية، إلا أنه جعلها ثنائية معوجة وغير قويمة، فحوّل مجلس الوزراء إلى تابع مطيع لرئيس الجمهورية. وهذه مجرد نماذج من أوجه العوار العديدة التي شابت نظام الحكم المصري، والتي سنتناولها باستفاضة في بقية هذا المبحث، وهي تثبت أن مصر لم يطبق بها النظام المختلط حتى نزعم أنه فشل وأنه لم يعد صالحًا للحالة المصرية.

وثاني أسبابنا للدعوة للأخذ بالنظام المختلط هو الواقع السياسي المصري، وحالة الأحزاب القائمة على المسرح السياسي، والقوى الآخذة في التبلور والتشكل في الأشهر التالية لثورة ٢٥ يناير. فالمطل على المشهد السياسي سيجده منقسمًا على نفسه، وموزعًا بين عدد كبير من التيارات ذات القوة والتأثير المتباين والخبرة السياسية المتفاوتة، فضلًا عن أن ثورة الشعب المصري لم تفرز حزبًا أو جهة أو تيارًا سياسيا يحوز على ثقة أغلب المصريين ويستطيع أن يطرح برنامجًا شاملًا ومتكاملًا لمرحلة ما بعد الثورة، كما كان الحال بعد ثورة ١٩١٩ مثلًا، والتي خرج من رحمها حزب الوفد كمعبر عن ومجسد لإرادة الأمة المصرية.[١] فمن جانب، يوجد حوالي ٢٣ حزبًا (بعد حل الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم سابقًا) قائما منذ سقوط النظام. بعض هذه الأحزاب، كحزبي الوفد والتجمع، لديه خبرة العمل السياسي، وسبق له دخول البرلمان، ويتمتع بقدر من المؤسسية، ولديه هياكل تنظيمية معقولة. وهناك أحزاب أخرى لا وجود لها في الشارع السياسي، وتعاني من ضعف شديد في شعبيتها، وضمور في أعداد مؤيديها. وعلى جانب آخر، بدأت أحزاب جديدة في التشكل في الأيام والأسابيع التي تبعت نجاح الثورة، بعضها ينتمي لتيار يطلق

(١) على سبيل المثال، ذكر ٦٥٪ ممن شملهم استقصاء للرأي أجراه المعهد الجمهوري الدولي أنهم لا يعرفون الحزب الذي سيصوتون له في الانتخابات التشريعية المقرر أن تجرى في سبتمبر ٢٠١١، فيما لو حصدت أغلب الأحزاب الأخرى، بما فيها القديمة والجديدة، نسبا تتراوح بين ١-٦٪. وجاء في مقدمة هذه الأحزاب حزب الوفد بـ ٦٪، متساويًا في ذلك مع المستقلين.

عليه «الليبرالي» (وهي عبارة نستخدمها هنا بقدر من الحذر لأنها استخدمت كثيرًا في مصر في غير موضعها)، وبعضها الآخر له ميل يساري أو اشتراكي أو «ناصري». ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه القوى ستستطيع أن تندمج في كيانات أكبر أو تتعاون في إطار تحالفات تمكنها من ممارسة تأثير ونفوذ ملموس على مسار السياسية في مصر.

وبالتوازي، توجد قوى على المسرح السياسي تتبنى مرجعيات دينية، وهي قوى لا يمكن الاستهانة بها، وبقدراتها التنظيمية، وكفاءتها في إدارة العمل السياسي المنهجي، وفي مقدمتها جماعة الإخوان المسلمين التي عانت منذ عام ١٩٥٤ – وحتى من قبله – من العداء المستحكم الذي أضمرته الدولة لها، والذي دفعها إلى اللجوء للعمل السري، وهو الوضع الذي تغير تدريجيا منذ منتصف السبعينيات بالسماح للجماعة بأن تنشط في المجتمع عامة وفي الجامعات خاصة، إلى أن وصل الأمر في عهد الرئيس السابق مبارك إلى معادلة تراوحت بموجبها علاقة الجماعة بالدولة بين التضييق، الذي وصل أحيانًا إلى القمع، وبين المهاودة والسماح لها بأداء دور محدود على المسرح السياسي. ولم يتضح بعد كيف سيتغير دور الإخوان المسلمين على المسرح السياسي في ظل نظام يسمح لهم بالعمل السياسي المفتوح، وكيف ستتطور آليات عمل الجماعة وهياكلها التنظيمية مع واقع جديد يتيح لها تأسيس حزب سياسي رسمي يخوض المعارك الانتخابية بحرية. كما لم تتضح بعد العلاقة التي ستربط الجماعة بغيرها من القوى ذات المرجعية الإسلامية وشعبية كل منها، وما إذا كانوا سيستطيعون – أو سيرغبون – في تشكيل تحالفات ينضوون جميعًا تحت لوائها.

كما لم تتضح بعد الآليات التي ستحتوي وتستوعب الحركات الشبابية التي كانت النواة الأولى للثورة ومفجرها، وما إذا كانت بعض هذه القوى ستتحول إلى أحزاب، أو ما إذا كانت ستكتفي بالعمل السياسي الميداني دون أن تتحول إلى مؤسسات تسعى للمشاركة في الحكم. كل هذه الأمور تدفعنا للقول بأن المسرح السياسي المصري غير مهيأ بعد لاستقبال النظام البرلماني الصرف، وأنه لا توجد قوى أو تيارات تتمتع

بالقـدر الكافـي مـن الشـعبية والتأييد الـذي يمكنها من تشـكيل حكومة قويـة وفعالة تسـتطيع التصدي لمسـئولية قيادة مصر فـي المرحلة الحرجة التي ستشـهد إعادة بناء العديـد من أسـس وركائـز المجتمع. كمـا أن تباين قدرات وتفـاوت وخبرات القوى السياسـية القائمـة يعني أن التحول نظام برلماني صرف في هـذه اللحظة التاريخية قد يفرز سلطة حاكمة لا تعبر بدقة عن آمال وتطلعات الأمة المصرية.

تأسيسًا على ذلك، يعد ثالث الدفوع التي تدعونا للتوصية بالأخذ بالنظام المختلط هو الحاجة الملحة للاسـتقرار السياسي في مصر خلال الفترة المقبلة، والتي ستشهد القيـام بإصلاحات جذرية في مختلف ميادين الحياة في مصر، وهو ما يسـتلزم وجود حكومـة قوية تتمتع بقدر من الاسـتقرار يمكنها من تنفيذ برنامج إصلاحي شـامل في البلاد. كما أن جذب الاسـتثمارات الخارجية، وتشـجيع النشـاط الاقتصادي، وإقامة مشـروعات ضخمـة تسـاهم في رفع معـدلات النمو وتوفير فرص لتشـغيل الشـباب ومحاربـة ظاهـرة البطالـة، هذا كله يتطلـب قدرًا من الاسـتقرار السياسـي الذي يوفر الطمأنينـة لرؤوس الأموال. ومن هنا، فإن الانتقال بمصـر في الظرف التاريخي الذي تمـر به في الشـهور التاليـة لثورة ٢٥ يناير إلـى النظام البرلماني الصـرف، كما يطالب البعـض، قد يفرز نخبـة حاكمة غير قادرة على تولي المسـئولية الجسـيمة لإعادة بناء الأمة المصرية على أسس من الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان.

فـي مواجهة هذه الدفوع التـي تدعونا للتمهل في تبني النمـوذج البرلماني، توجد اعتبـارات تجعلنا نوصي بالابتعاد عن النظام الرئاسـي الصـرف، في مقدمتها أن مصر عانت على مدار العقود التي مضت منذ تأسيس الجمهورية الأولى من التركيز الهائل للسـلطات فـي يد الرئيـس، وهيمنة مؤسسـة رئاسـة الجمهورية على مفاصـل الدولة ومقاليد الحكم، بشكل يدعونا لأن نتخوف من التحول إلى نظام رئاسي صرف يمنح الرئيـس القدرة على الافتئات على صلاحيات السـلطات العامة الأخرى. ويتأكد هذا التخوف في ضوء قلة خبرة وفاعلية الأحزاب السياسـية في اللحظة الراهنة، بما يعني أن النظام الرئاسـي قد يفرز مشـهدًا سياسـيا يتكون من رئيس قوي ومنتخب مباشـرة

من الشـعب، في مواجهة برلمان ضعيف ومنقسـم على نفسـه ومستأنس بسبب تفتت مقاعده وتوزعها على أحزاب سياسـية حديثة العهد نسـبيا بالسياسة وأعداد كبيرة من المسـتقلين، بما يعني أن السـلطة التشـريعية قد تفتقد للقدرة التي تمكنها من التصدي للرئيس وموازنة سلطاته الواسعة.

ومـن هنا، فإننـا نرى أن النظام المختلط يسـاعد فـي تحقيق التـوازن الصعب بين اعتبارين مهمين، أولهما تأمين اسـتقرار الحكم وحمايته من تقلبات الحياة السياسية، وثانيها عدم تركيز السلطات في يد شخص أو مؤسسة واحدة، بما يحولها إلى مهيمن على المسرح السياسي. فهذا النظام يضمن أن الدولة ستكون لها قيادة سياسية مستقرة للأعوام الأربعة المقبلة على الأقل،[1] وفي الوقت ذاته سـيقلص من صلاحيات تلك القيادة السياسـية وسـيلزمها بالتعاون مع الحكومة التي ستكون مسـئولة سياسية أمام البرلمان وخاضعة لرقابته اللصيقة التي ستمارسها الأحزاب السياسية. وبالتالي، سيوفر ذلـك فرصـة حقيقية للقوى السياسـية لأن تنخـرط في العمل السياسـي، وأن تمارس نفوذًا على المسـرح السياسي يتجاوز بكثير ما كان عليه الحال في العهد السابق.

(ح) المبحث السابع نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧١

نسـعى من خلال هـذا المبحث، والذي يمتـد إلى نهاية هذا الفصل، لاسـتعراض نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، ولتعريف القارئ الكريم بالعلاقة التي أسسها الدسـتور بين سـلطات الدولة الثلاث، وهي السـلطة التنفيذية، والسـلطة التشـريعية، والسلطة القضائية. وسنقوم بذلك من خلال عرض وشرح الصلاحيات والمهام التي أناطها الدستور بكل من رئيس الجمهورية، والحكومة، ومجلسي الشعب والشورى، ومرفـق القضاء بمختلف أفرعـه. وكما فعلنا في الأجزاء السـابقة من هذا الفصل، لن نكتفـي بشـرح نصوص الدسـتور فحسـب، وإنما سـنعمل أيضـا على إبـراز المثالب التـي اعترت هيكل الحكم، وبيان العيوب التي شـابت العلاقة بين مؤسسـات الدولة

(١) وفق التعديلات الدستورية التي أقرت في ١٩ مارس ٢٠١١، فإن ولاية رئيس الجمهورية المقبل ستكون ٤ سنوات.

وسـلطاتها الثلاث، وسـنطرح رؤيتنا ومقترحاتنا بشـأن إصلاح أوجه العوار تلك بما يؤسس لنظام قويم للحكم يقيم جمهورية مصرية ثانية تمكن الشعب المصري العظيم من تحقيق أهداف ثورته التي قام بها يوم ٢٥ يناير ٢٠١١.

١- الفرع الأول: رئيس الجمهورية

أ. رئيس الجمهورية بوصفه رئيسًا للدولة

يجلـس رئيـس الجمهوريـة، وفـق المـادة ٧٣ من دسـتور ١٩٧١، علـى قمة هرم الدولـة المصريـة، «ويسـهر علـى تأكيـد سـيادة الشـعب، وعلـى احتـرام الدسـتور، وسـيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والعدالـة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السـلطات لضمـان تأدية دورها في العمل الوطني».[١] ويسـتوقفنا هنـا، قبل أن نعرج على اسـتعراض اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهوريـة، ما جاء في هذه المادة من تكليف الرئيس، بموجب عبارة «يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فـي العمل الوطني»، بالاضطلاع بدور الحكم بين السـلطات.[٢] ومن جانبنا، نرى أن هذا النص يجافي المنطق، فكيف يتولى رئيس الجمهورية، كما سـنرى لاحقًا، رئاسة السـلطة التنفيذية والهيمنة على عملها ونشاطها، وفي ذات الوقت يكلَّف بالحكم بين السـلطات. أي أن هذه المادة جعلت من رأس إحدى السلطات الثلاث للدولة، وهي السلطة التنفيذية، حكمًا في النزاعات التي قد تنشب بينها وبين السلطتين الأخريين.

ب. أسلوب اختيار رئيس الجمهورية

أما بالنسبة لطريقة اختيار رئيس الجمهورية، فقد كان النص الأصلي للمادة ٧٦ من دسـتور ١٩٧١ يتبنى أسلوب الاستفتاء الشـعبي لانتخاب الرئيس، حيث كان يعرض اسـم الرئيس المرشـح على الشـعب بعـد حصوله علـى موافقة ثلثـي أعضاء مجلس الشـعب. وتـم تعديل هـذا النص فـي مايـو ٢٠٠٥ ليصبح الرئيـس منتخبًـا بالاقتراع

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٧٣.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

السـري المباشر بدلًا من الاستفتاء. ورغم أن تبني نظام الانتخاب يعد تطورًا محمودًا مقارنـة بنظـام الاسـتفتاء الشـعبي، فإن نـص المـادة ٧٦ والشـروط التي اسـتحدثت للترشـح لرئاسـة الجمهورية اسـتحقت بالفعل وصف الخطيئة الدستورية، بل وحتى الفضيحة السياسية.

ونحـن لـن نطيل على القارئ في هذا الشـأن، فكلنا قرأنا كثيـرا من المقالات التي انتقدت المادة ٧٦ بعد تعديلها، وسـمعنا عشـرات السياسـيين والفقهاء الدسـتوريين وهم ينددون بالشـروط التعسـفية التي أتت بها المادة، فضلًا عن أنه أعيدت صياغتها فـي التعديلات الدسـتورية الأخيرة التي وافق عليها الشـعب المصري في الاسـتفتاء الدسـتوري الـذي أجري في ١٩ مارس ٢٠١١. لذا، سـنكتفي بالقـول إن هذه المادة قصرت الترشـح لمنصب الرئاسـة عمليا على شـخصين، هما الرئيس السـابق حسني مبـارك ونجلـه جمال مبـارك الذي شـغل منصب أمين السياسـات بالحـزب الوطني الديمقراطـي الحاكـم آنذاك، واسـتبعدت بشـروطها المجحفة أي طرف سياسـي من المنافسـة الجديـة على منصـب رئيس الجمهورية، خصوصا في ضوء السـيطرة شـبه الكاملة للحزب الوطني على مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية.

وبمناسـبة حديثنا عن أسـلوب وآلية اختيار الرئيس، فإننا نود تسـجيل ملاحظات بشـأن التعديل الذي أدخل على المادتين ٧٥ و٧٦ من دستور ١٩٧١ في أعقاب ثورة ٢٥ ينايـر والذي ووفق عليه في اسـتفتاء ١٩ مـارس ٢٠١١.[1] وبالتحديد، نحن نرى

(١) تم تعديل المادة ٧٥ (وهي المادة ٢٦ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١) لتنص على ما يلي:

«يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريًّا من أبوين مصريين و أن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية وألا يكون قد حمل هو أو أي من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجًا من غير مصرية و ألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية».

أما المادة ٧٦ (وهي المادة ٢٧ من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١) فهي لتنص على ما يلي:

«ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر و يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم ثلاثون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب أو الشورى أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أي من تلك المحافظات عن ألف مؤيد، و في جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، و ينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

أنه من الناحية الشكلية وقعت التعديلات التي اقترحتها اللجنة التي رأسها المستشار والفقيه الكبير طارق البشري في نفس الخطأ الذي وقع في نص المادة ٧٦ بعد تعديله في عام ٢٠٠٥، فقد جاءت المادة طويلة للغاية ومفصلة بشكل يتنافى مع ما هو معمول به في الدساتير. فالدساتير تهدف لوضع قواعد عامة وخطوط عريضة مع ترك تفاصيل تطبيق هذه القواعد العامة للقانون. فكان من الأوفق أن تكتفي المادتان بالنص على أن: «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر»، مع ترك بقية المسائل التنظيمية والشروط المطلوب توافرها في المرشح للرئاسة ليحددها المشرع العادي في القانون، ومنها آلية الطعن في نتائج الانتخابات، والجهة المشرفة على الانتخابات، وعدد من يتعين أن يؤيدوا المرشح حتى يخوض الانتخابات، والحد الأدنى من مقاعد مجلس الشعب التي يتعين أن يحوز عليها أي حزب حتى يسمح له بالتقدم بمرشح، وغيرها من القيود والشروط التفصيلية التي نرى أن المكان الأمثل لها هو في القانون وليس في الدستور.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب في أي من مجلسي الشعب و الشورى في آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية (المادة ٢٧ من الاعلان الدستوري).

و تتولى لجنة قضائية عليا تسمى (لجنة الانتخابات الرئاسية) الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءا من الإعلان عن فتح باب الترشيح و حتى إعلان نتيجة الانتخاب و تشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا و عضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة و أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا و أقدم نواب رئيس محكمة النقض و أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.

و تكون قرارات اللجنة نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق و أمام أي جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء كما تفصل اللجنة في اختصاصاتها و يحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة. وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى الإشراف على الاقتراع و الفرز على النحو المبين في المادة ٣٩ من الإعلان الدستوري. يعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور و تصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر وجب إعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون، و في جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة و لجميع سلطات الدولة و ينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره».

أمـا موضوعيا، فنرى أن أهـم العيوب التي اعترت هذه المادة تمثل فيما اشـترطته بشأن جنسية المرشح للرئاسة وجنسية أبويه وزوجه، بما ينطوي في نظرنا على قدر من الإجحاف والمغالاة. فكان يمكن الاكتفاء بإحالة الأمر برمته إلى القانون. أما إذا كان من الضروري أن يتم تناول الأمر في الدستور، فكنا نرى الاكتفاء باشتراط أن يكون الرئيس مصري الجنسية ومن أبوين مصريين حتى يتم استبعاد من تجنسوا بالجنسية المصرية، ثم يأتي القانون ليوضح أنه يشترط ألا يكون الرئيس أو أبواه أو زوجه ممن يحملون جنسية دولة أخرى، وهو ما يتيح الفرصة لمن يرغب للترشـح للرئاسـة من حاملي جنسـيات أخـرى أن يتنازلوا عن هذه الجنسـيات، وهو ما يعد أصدق تعبيـر على الولاء لمصر.

ج. اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية

تعـد مسـألة اختصاصات الرئيـس والصلاحيـات الممنوحـة له بموجب دسـتور ١٩٧١ مـن أكثر الموضوعات إثارة للجدل، حيث يرى البعض أنها سـلطات واسـعة تجعل من شـاغل منصب الرئاسـة فرعونًا متحكمًا في جميـع مناحي الحياة في البلاد ومهيمنًـا علـى مختلـف أوجه عمل الدولـة المصرية. وسـنتناول هنا سـلطات رئيس الجمهورية وسنقسـمها إلى ثلاثة أقسام: ١- سـلطات تنفيذية، ٢- سلطات تشريعية، ٣- سلطات استثنائية.

(أولًا) السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية

أقـام دسـتور ١٩٧١ نظامًـا يعتمـد علـى ثنائيـة السـلطة التنفيذيـة، بحيـث تتوزع الاختصاصات بين رئاسـة الجمهورية والحكومة، إلا أن هذه الثنائية ليسـت متسـاوية أو متوازنـة، وإنما تميل لترجيح كفة رئيس الجمهورية الذي يتمتع، وكما سـنرى فيما يلي، بسلطات أوسع مما تتمتع بها الحكومة ووزراؤها. وتتضح هذه الثنائية في هيكل السلطة التنفيذية من خلال المادتين ١٣٧ و١٣٨ من الدستور، حيث تنص المادة ١٣٧ على أن «يتولى رئيس الجمهورية السـلطة التنفيذية، ويمارسـها على الوجه المبين في

الدستور»،[1] وتضيف المادة التالية إلى ذلك بالنص على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور».[2] وتمكينًا للرئيس لممارسة هذه الصلاحيات، منحته المادتان ١٤١ و١٤٢ من الدستور حق تعيين رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، وإعفاء أيٍّ من هؤلاء المسئولين من مناصبهم..[3] بالإضافة إلى حق دعوة مجلس الوزراء للاجتماع، ولترؤس اجتماعاته التي يحضرها.[4]

من هذه المواد مجتمعة، نخلصُ إلى عدة نتائج، أهمها أن رئيس الجمهورية كان، في ظل دستور ١٩٧١، الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والمسئول الأول، وإن كان ليس الوحيد، عن أعمالها. أي أن رئيس الجمهورية لم يكن ينفرد بشكل مطلق بوضع وتنفيذ سياسات وبرامج الدولة، وإنما كانت الحكومة تشاركه في رسم السياسات العامة وفي تنفيذها، وإن كانت، وكما سيتضح أكثر في القسم المخصص لتناول مهام ومسئوليات الحكومة، بمثابة الشريك الأضعف والأصغر في السلطة التنفيذية.

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٣٧.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٣٨. تم تعديل المادة ١٣٨ في عام ٢٠٠٧ لتنص على ما يلي:

«ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤ و١٤٥ و١٤٦ و١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨ و١٤٨ و١٥١ فقرة ثامنة بعد أخذ رأيه». ورغم أن هذه خطوات إيجابية في اتجاه الحد من السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية، إلا أنها تظل محدودة الفاعلية والأثر في ظل النظام السياسي المصري الذي جعل رئيس الوزراء وحكومته تابعين مطيعين لرئيس الدولة ومنفذين لتوجيهاته. وبالتالي، كان من المستبعد في ظل النظام القائم آنذاك أن تؤدي هذه التعديلات إلى تغير ملموس في أساليب وآليات اتخاذ القرار في مصر، أو أن تحقق التوازن المفقود بين مؤسستي الرئاسة والحكومة.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ١٤١. تم تعديل هذه المادة في عام ٢٠٠٧ ليصبح لزامًا على الرئيس أن يأخذ رأي رئيس الوزراء فيمن يعينهم من نواب لرئيس الوزراء أو وزراء أو نواب وزراء. ورغم أن هذا كان تطورًا محمودًا، فإن رأي رئيس الوزراء في هذا الشأن ظل استشاريا لا ملزمًا. كما أنه في ظل العلاقة غير المتوازنة بين رئيس الجهورية ورئيس الوزراء، فإنه كان من المستبعد أن يتمكن رئيس الوزراء من الاعتراض فعليًّا على من يختارهم رئيس الجمهورية لشغل مناصب حكومية معنية.

(٤) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٢.

وسيتضح ذلك أكثر للقارئ وستتجلى له هذه الثنائية في إدارة دفة العمل بالدولة المصرية عندما نستعرض كيفية تطبيق ما منحه الدستور للرئيس من صلاحيات. ومن أهم هذه الصلاحيات: ما ورد في المادة ١٤٣ التي كلفت الرئيس بتعيين وعزل الموظفين المدنيين والعسكريين بالدولة، على أن يتم ذلك «على الوجه المبين في القانون».[١] وقد أتاحت هذه المادة من الناحية العملية والتطبيقية إقامة نظام مركب ومعقد يتم فيه تقاسم سلطة تعيين موظفي الدولة بين رئاسة الجمهورية والحكومة والوزراء، فقد كان الرئيس يتمتع بسلطات واسعة في اختيار شاغلي بعض الوظائف العليا، فيما كان القانون ينظم عملية اختيار موظفين آخرين ويمنح الحكومة والوزراء حق اختيارهم وتعيين بعضهم. فعلى سبيل المثال، كان الرئيس يهيمن على عملية اختيار فضيلة الإمام الأكبر شيخ الجامع الأزهر الشريف، ورؤساء الجامعات، والنائب العام، وغيرهم من قيادات أهم مؤسسات الدولة، وإن كان ذلك يتم مع أخذ نصوص القوانين ذات الصلة في الاعتبار، وبعد تلقي توصيات من الجهات المعنية بهذه المناصب وبعد التشاور معها. فيما كانت وظائف أخرى يتم شغلها رسميا بقرار جمهوري وإن لم يكن للرئيس سلطات واسعة في تحديد شاغليها، حيث كان القانون يحدد طرق التعيين والترقية. ومثال ذلك، إجراءات تعيين السفراء وأعضاء السلك الدبلوماسي، حيث كانت تصدر بقرارات جمهورية يوقع عليها الرئيس، ولكن كانت التعيينات والترقيات تتم وفق قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري. ونفس الشيء بالنسبة للسلك القضائي وأعضاء النيابة العامة الذين كان قانون السلطة القضائية يحكم عملية ترقياتهم. وأخيرًا كان الرئيس يفوض للوزراء سلطات تعيين الموظفين الأقل حساسية في الدولة، فكانت بعض التعيينات تتم بقرارات وزارية أو حتى دون وزارية.[٢]

والمهم في كل ما تقدم، هو ملاحظة أن السلطة التشريعية، وبخلاف ما هو معمول به في دول أخرى، لم يكن لها أي دور في اختيار موظفي الدولة أو الرقابة على عملية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٣.

(٢) بصفة عامة، وفي ضوء أن هذه القرارات الجمهورية الصادرة لتعيين موظفي الدولة تعد من الأعمال الإدارية، فإنها تخضع بصفة عامة لرقابة القضاء الإداري، وذلك وفق المادة ١٠ من القانون ٤٧ لعام ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة.

الاختيار. فعلى سبيل المثال، رغم انتهاج الولايات المتحدة للمنهج الرئاسي الصرف في تنظيم شئون الحكم، فإن الرئيس الأمريكي والأجهزة التنفيذية بصفة عامة لا تحظى بسلطات مطلقة في تعيين كبار مسئولي الدولة، فيتعين أن يحصل المرشحون للعمل وزراء أو نواب وزراء أو سفراء أو قضاة للمحكمة العليا والمحاكم الفدرالية أو رؤساء لهيئات ومؤسسات حكومية (وهم كلهم معينون من قبل الرئيس في النظام الأمريكي) على تصديق مجلس الشيوخ قبل مباشرة مهامهم.

وبالتالي، فإن كان لنا أن نقدم توصية في هذا الشأن، فهي تتلخص في أمرين، أولهما ضرورة إضفاء قدر أكبر من الشفافية والوضوح على آليات وأساليب ومعايير اختيار المسئولين البارزين في الأجهزة الإدارية بالدولة، وثانيهما تتعلق بتقليص السلطة التقديرية للجهات التنفيذية من خلال إلزام الدولة باتباع قواعد القانون المنظم لعمل الوزارات والهيئات الحكومية ومنح بعض الجهات – كالأزهر الشريف والجامعات – حرية أكبر في اختيار قياداتها. وبطبيعة الحال، فنحن نعي أن الإجراءات المحددة التي يمكن أن تتخذ في هذا الشأن ستختلف بحسب المناصب المطلوب شغلها والمؤسسات التي تنتمي إليها، ولكن المقصد العام من هاتين التوصيتين هو تقليص سطوة السلطة التنفيذية على اختيار كبار المسئولين الحكوميين، وإعلاء الحِرَفية والكفاءة كمعايير حاكمة لتعيين قيادات العمل التنفيذي في مصر.

وإضافة لما تقدم من صلاحيات تعيين الموظفين العموميين، منح الدستور الرئيس حق إصدار نوعين من اللوائح الإدارية، وهي «اللوائح التنفيذية»،[1] و«لوائح الضبط».[2] وبالنسبة للنوع الأول من هذه اللوائح، ألا وهي اللوائح التنفيذية، فهي «تُفصل ما أجمِل في القانون، وتُفسر حيث عمم القانون، وتضع الإجراءات حيث لم يضع القانون إلا القواعد الموضوعية.. واللائحة بصفة عامة تسهل على السلطات العامة مهمة تنفيذ القوانين في الدولة».[3] ويحق للرئيس كذلك تفويض الوزراء أو من

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٥.

(٣) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

يـراه حـق إصدار هـذه اللوائح، على أن تَحتـرم اللوائح كافة حدود مـا وضعه القانون وألا تعـدِّل فيـه أو تعطلـه.[1] أما لوائح الضبـط، فغرضها حفظ الأمن العام والسـكينة فـي المجتمـع والصحـة العامة. وأهم مـا يميز هذه اللوائـح عن اللوائـح التنفيذية هو اسـتقلالها عـن القانون، فـلا تأتي مكملة لقانـون أو موضحة لآليـات إعماله ووضعه موضـع التنفيـذ، وإنما تصـدر بناء على السـلطة التقديرية لرئيـس الجمهورية لتحقيق مقاصد ترتبط – نظريا – بالصالح العام وحماية الأمن والاستقرار في المجتمع.[2]

ويلاحظ هنا أنه بخلاف ما تضمنته المادة ١٤٤ من ضمانات لعدم إساءة استغلال الرئيـس حق إصدار اللوائح التنفيذية، وأهمها منع تعديـل أو تعطيل القانون بموجب هـذه اللوائـح، لم تتضمن المـادة ١٤٥ التي تمنـح الرئيس حق إصـدار لوائح الضبط أي ضمانـات بشـأن هذه اللوائـح أو نطاق تطبيقهـا، رغم ما تنطوي عليه من مسـاس بالحقوق والحريات العامة. وقد دفع ذلك بعض الفقهاء لانتقاد منح السلطة التنفيذية حـق إصـدار لوائح الضبط لكونها «شـديدة الخطر علـى الحريات العامـة لأنها تفتح البـاب علـى مصراعيـه أمـام السـلطة التنفيذية لتتخـذ من سياسـة الأمـر الواقع ومن الضرورات العملية التي لا ضابط لها، تكأة تستند إليها في اتخاذ ما تشاء من إجراءات ماسة بالحريات، مخالفة للدستور وقوانين البلاد»[3].

وبالتالـي، لـم يكن مسـتغربًا ألا نجد مثل هذا النص في أي من الدسـاتير المصرية

---

(١) أوضحت المحكمة الدستورية العليا نطاق تطبيق هذه المادة في حكم لها، حيث قالت المحكمة ما يلي:

«الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساسًا على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناءً من هذا الأصل وتحقيقًا لتعاون السلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها في حالات محددة أعمالا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، ومن ذلك اللوائح اللازمة لتنفيذ القوا نين، فنصت عليها المادة ١٤٤ من الدستور ... ومؤدى هذا النص، أن الدستور حدد على سبيل الحصر الجهات التي تختص بإصدار اللوائح التنفيذية فقصرها على رئيس الجمهورية أو من يفوضه في ذلك أو من يعينه القانون لإصدارها، بحيث يمتنع على من عداهم ممارسة هذا الاختصاص الدستوري، وإلا وقع عمله اللائحي مخالفًا لنص المادة ١٤٤ المشار إليها». جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: مجموعة المحكمة الجزء الثالث ص ٣٢٧ (١٧ مايو ١٩٨٦).

(٢) محمود محمد حافظ، موجز القانون الدستوري (١٩٥٦).

(٣) محمد فؤاد مهنا، دروس في القانون الإداري المصري (١٩٤٦).

إبان الحقبة الملكية، كما لم تُضمّن لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٨ نصًّا يبيح للسلطة التنفيذية إصدار مثل هذه اللوائح، وإنما بدأ العمل بهذه الصلاحية بدستور ١٩٥٦، وهو كما سبق وأشرنا، أول الدساتير التي سُنت بعد ثورة يوليو ١٩٥٢. لذا، فنحن نوصي بإعادة النظر في هذا النص أثناء إعداد دستور مصر المقبل، وألا تطلق يد مؤسسة الرئاسة أو السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح التي قد يساء استغلالها على نحو يفتئت على حقوق المواطنين وحرياتهم العامة.

وإضافة لما تقدم، فقد أناط الدستور بالرئيس سلطة إعلان الحرب بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة، على أن يحصل على موافقة مجلس الشعب.

وأخيرًا، في إطار تناولنا للصلاحيات التنفيذية التي منحها دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية، نجد أنه تم تكليف الرئيس بإصدار القرارات المنشئة والمنظمة للمرافق العامة.[1] وهذه القرارات، مثلها مثل لوائح الضبط، مستقلة عن القانون، بحيث لا تصدر مكملة لقانون أو مفصلة لما جاء فيه، الأمر الذي يضيف إلى السلطات الواسعة التي يحظى بها منصب رئيس الجمهورية في تسيير أعمال الأجهزة الحكومية. وتم في عام ٢٠٠٧ تعديل الدستور ليصبح لزامًا على الرئيس أن يحصل على موافقة رئيس الوزراء قبل إصدار قرارات إنشاء المرافق العامة. ودون شك، فإن ذلك كان تطورًا محمودًا، إلا أنه لم يلب بحال من الأحوال مطالب الإصلاح الدستوري الجذري التي كانت يمكن أن ترسي أسس نظام ديمقراطي حقيقي في مصر. فرغم اشتراط موافقة رئيس الوزراء، لم يحدث هذا النص أثرًا يذكر على طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، فهذا الأخير ظل تابعًا مطيعًا للرئيس لأن التعديلات الدستورية لم تعالج الثنائية غير المتكافئة في السلطة التنفيذية في مصر ولم تصلح اختلال التوازن الذي شاب علاقة مؤسستي الرئاسة والحكومة. فقد جعل دستور ١٩٧١ (وما سبقه من دساتير صكت منذ ثورة يوليو ١٩٥٢) من مؤسسة الرئاسة هي المهمين على السلطة التنفيذية، والموجه لنشاطها، والمشرف على عملها، وهو

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٤٦.

ما خلق قدرًا من عدم الاتزان في العلاقة بين رئاسة الدولة والحكومة، وحوَّل الأخيرة لمنفذ مطيع لتوجيهات الأولى.

(ثانيًا) السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية

أما وقد بحثنا في السلطات التنفيذية لرئيس الجمهورية، فإننا نتحول الآن لتناول صلاحيات السلطات التشريعية لمؤسسة الرئاسة في ظل دستور ١٩٧١. وأولي هذه الصلاحيات هو حق اقتراح القوانين الذي جاء بموجب المادة ١٠٩ التي نصت على أنه: «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين».[١] ولا يعد هذا النص فريدًا من نوعه، بل إن معظم دساتير العالم تمنح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتشريعات. وتعد عملية اقتراح القوانين من قبل السلطة التنفيذية من الأمور التي أقام دستور ١٩٧١ بشأنها قدرًا من التوازن بين الرئاسة والحكومة، حيث يتعين قراءة المادة ١٠٩ في ضوء المادة ١٥٦ التي تكلف الحكومة بإعداد مشروعات القوانين، مما يعني أنه عمليا تقوم الحكومة بإعداد مشروع القانون وإحالته للرئاسة للحصول على تصديق وتوقيع الرئيس الذي يحيله لمجلس الشعب لبحثه.

ولا يميز الدستور بين مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وتلك المقترحة من أعضاء مجلس الشعب، اللهم فيما يرتبط بإجراءات دراسة تلك المشروعات.. فالقوانين المطروحة من أعضاء مجلس الشعب يتعين، وفق المادة ١١٠ من الدستور، أن تعرض أولًا على لجنة خاصة لدراسة مدى جواز نظرها من قبل المجلس، فيما تحال المشروعات المقترحة من السلطة التنفيذية مباشرة إلى اللجنة الفنية المختصة بمجلس الشعب لإبداء الرأي فيها.[٢]

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٠٩.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١١٠. هذا، وأوردت المادة ١١١ شرطًا آخر يفرق بين مشروعات القوانين المقدمة من قبل السلطة التنفيذية وتلك المقترحة من قبل أعضاء مجلس الشعب، حيث تنص المادة على أنه في حالة رفض المجلس لمشروع قانون مقدم من أحد أعضائه، فإنه يحظر تقديم نفس المشروع في نفس دورة الانعقاد، فيما لم يتضمن الدستور نفس هذا القيد على مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية.

كما أناط الدستور بالرئيس سلطة إصدار القوانين،[1] وهي سلطة لا ترتبط بسَن أو إعداد التشريعات، وإنما هي خطوة إجرائية تعد خاتمة شكلية للعملية التشريعية، ويتبعها نشر القوانين في الجريدة الرسمية لتصبح سارية المفعول بعد مرور شهر من تاريخ نشرها.[2]

يمنح الدستور كذلك الرئيس – كغيره من رؤساء الجمهورية في دول أخرى كالولايات المتحدة – حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وإن لم يأت هذا الحق مطلقًا. أي أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بـ«فيتو» في مواجهة القوانين المقرة بمجلس الشعب. وإنما نظم الدستور هذا الأمر من خلال منح الرئيس حق الاعتراض على مشروع قانون خلال ٣٠ يومًا من إحالته إليه من مجلس الشعب، فإذا لم يعترض عليه اعتبر القانون نافذًا وصادرًا، وإن اعترض عليه وجب رده لمجلس الشعب مجددًا، فإذا وافق عليه المجلس بأغلبية الثلثين اعتبر القانون صادرًا رغم اعتراض الرئيس.[3] وتعد هذه السلطة من الأمور التي يمكن مراجعتها عند إعداد الدستور المصري الجديد. فكما رأينا عندما تحدثنا عن نظام الحكم الفرنسي، لا يتمتع رئيس الجمهورية الفرنسية بحق الاعتراض على القوانين المقرة من قبل البرلمان الفرنسي، وإنما أقصى ما يستطيع أن يقوم به هو دعوة السلطة التشريعية لإعادة فتح النقاش في مشروع القانون الذي أقرته، وهو النموذج الذي يمكن أن تتبناه مصر.

وتوفر الدساتير الأخرى نماذج متعددة يمكن للمشرع الدستوري المصري أن يأخذ بها للحد من سلطات رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين الصادرة من مجلس الشعب. فالدستور البرازيلي، مثلًا، يلزم الرئيس بإعلان أسباب اعتراضه على أي قانون وافق عليه البرلمان، ثم جعل الأغلبية اللازمة لإعادة إقرار القانون الذي اعترض عليه الرئيس ٥٠٪ + ١ وليس الثلثين كما هو الحال في مصر.

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٢.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٨٨.

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ١١٣.

(ثالثًا) السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية

كل ما سبق من صلاحيات – رغم اتساع نطاقها – هي سلطات يمارسها رئيس الجمهورية في أوقات السلم والاستقرار. أما في أثناء الحرب أو في الحالات الاستثنائية، فقد خوّل الدستور لمؤسسة الرئاسة أداء مهام أوسع وأخطر مما مُنحت في الأوقات الطبيعية. وتتلخص هذه السلطات الاستثنائية فيما يلي:

> **المادة ٧٤:** «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانًا إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يومًا من اتخاذها». وقد تم تعديل هذا النص في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها شرط قيام رئيس الجمهورية بأخذ رأي كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى. كما حظر تعديل عام ٢٠٠٧ أن تشتمل الإجراءات التي تسمح هذه المادة لرئيس الجمهورية باتخاذها على حل مجلسي الشعب والشورى.

يثير هذا النص كثيرا من التحفظات، وتطوله العديد من المطاعن في مدى ملاءمته ليكون في دستور دولة ديمقراطية حقيقية. فكما هو واضح للقارئ، لم يحدد الدستور طبيعة أو جسامة الخطر الذي يستدعي اللجوء للإجراءات الاستثنائية التي تنص عليها المادة ٧٤ من الدستور. ولم تعرّف المادة ماهية «سلامة الوطن» أو «الوحدة الوطنية» أو قدر الإعاقة التي يتعين أن تتعرض لها المؤسسات الدستورية حتى يكون اتخاذ الإجراءات الاستثنائية مشروعًا. هذا فضلًا عن عدم وضع أي حدود لتلك الإجراءات الاستثنائية وغياب أي ضوابط لرقابة جهات أخرى بالدولة على قرارات الرئيس في هذا الشأن، اللهم إلا ما يرتبط باستفتاء الشعب في الإجراءات التي يتخذها الرئيس، بالإضافة إلى أخذ رأي كل من رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، وهو النص المضاف في عام ٢٠٠٧، والذي لا يلزم الرئيس إلا بأخذ رأي هؤلاء المسئولين من دون أن يكون رأيهم ملزمًا.

ورغـم محاولة بعض الفقهاء الدسـتوريين المصريين لوضع قيود على صلاحيات هذه المادة من خلال اشـتراط أن يكون الخطر الذي تواجهه البلاد حالا وجسيما، أي أنه خطر مؤكد لا وشـيك أو محتمل وألا تكون الإجراءات القانونية العادية والمألوفة مُجديـة للتعامـل مع هذا الخطـر،[1] فإنه يظل أن الدسـتور لم ينص علـى أي من هذه الشروط، وإنما منح الرئيس سلطة تقديرية واسعة تتيح له اللجوء لهذه الإجراءات في أي حالة يعتبرها هو مهددة للوحدة الوطنية أو لسلامة الوطن أو لأداء مؤسسات الدولة لمهامها، من دون رقيب عليه من السـلطات الأخرى بالدولة. والغريب أن المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي استقيت منه المادة ٧٤ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ ألزمت الرئيس الفرنسي باستشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي النواب والشـيوخ ورئيس المجلس الدسـتوري قبل مباشرة السـلطات الممنوحة له بموجب المادة ١٦ من الدسـتور الفرنسـي. وتعتبر هـذه الضمانات منطقيـة ومفهومة في إطار النظام الفرنسـي الـذي أوضحنا في المبحث السـابق طبيعة العلاقة التـي تربط رئيس الجمهورية برئيس الوزراء، وكيف أوجد هذا الدسـتور توازنًا في القوة والصلاحيات بين شاغليْ هذين المنصبين. أما في مصر، فقد جعل الدستور من رئيس الوزراء تابعا مطيعا لرئيس الجمهورية لا يقدر أن يرفض له أمرًا أو توجيها، وهو ما يفرِّغ من الناحية العملية التعديل الذي أدخل في عام ٢٠٠٧ من مضمونه وينزع منه أي أثر حقيقي.

أما فيما يتعلق بضرورة استفتاء الشعب خلال ٦٠ يومًا من اتخاذ الرئيس لإجراءات مواجهـة الخطـر الذي يواجه البـلاد، فيلاحظ أن الاسـتفتاء ليس لإقـرار أو لمراجعة الرئيس في تقديره بوجود خطر يتطلب اللجوء للمادة ٧٤، وإنما ينسـحب الاسـتفتاء فقـط علـى الإجراءات التي اتخذها. ومن جانبنا، فنحن نتشـكك في مدى فاعلية هذه الضمانـة، وذلك لأن التاريخ وتجارب الدول الأخـرى أثبتت أنه في حالة التهديدات الطارئة التي تواجه أي دولة فإن الوعي الجمعي للمجتمع عادة ما ينتابه شعور بالخطر الداهم ويكون مسـتعدا معه لتقبل وجهة نظر السلطة التنفيذية بشأن الحالة الاستثنائية

(١) الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (١٩٩٦).

التي تواجه البلاد، الأمر الذي يستبعد معه أن يرفض الشعب الإجراءات الطارئة التي اتخذها رئيسه.

> **المادة ١٠٨:** «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض. فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون»

يتضح، عند مقارنة هذه المادة بما ورد في المادة ٧٤، أن المشرع الدستوري أحاط حق الرئيس بإصدار قرارات جمهورية لها قوة القانون بضمانات أكبر وأوثق من تلك التي اشترطها بالنسبة لتطبيق أحكام المادة ٧٤. فقط وضعت المادة ١٠٨ ثلاثة اشتراطات لتفعيل صلاحيات الرئيس الواردة فيها، وهي أن نكون بصدد حالة استثنائية، وأن تكون هناك ضرورة للجوء لإصدار قرارات جمهورية تحوز على قوة القانون، وأن يصدر تفويض محدد زمنيا وموضوعي من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي الأعضاء للرئيس لمباشرة صلاحياته. ثم، إمعانًا في تقييد وغل يد مؤسسة الرئاسة، ألزمت المادة ١٠٨ الرئيس بعرض ما أصدره من قرارات لها قوة القانون على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انقضاء مدة التفويض لإقرار أو إلغاء قرارات الرئيس. هذا، ويشير الفقه الدستوري إلى أنه حين تتحقق الشروط المذكورة، فإنه ينتقل للرئيس جميع الصلاحيات التشريعية لمجلس الشعب في حدود الموضوعات الواردة في التفويض ولمدته المقررة.[١]

ومن جانبنا، نرى أن الضمانات التي أحيطت بها المادة ١٠٨ كافية لضمان رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية.. فالرئيس لا ينفرد بتقرير وجود حالة تستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية، كما أن الأغلبية المطلوبة لموافقة مجلس الشعب

---

(١) شمس مرغني علي، القانون الدستوري (١٩٧٧).

على تفويض الرئيس تتلاءم مع الطبيعية الاستثنائية للأوضاع التي تواجه البلاد، فضلًا عـن أن إلـزام الرئيـس بعرض ما أصدره من قـرارات على مجلس الشـعب فور انتهاء التفويض يضمن عدم ديمومة أي قوانين لا تحظى بموافقة وقبول ممثلي الشعب.

> **المادة ١٤٧:** «إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ١٥ يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائمًا، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون من دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر».[1]

ويسـتفاد من هذا النص أنه رغم أن الأصل العام هو تولي السـلطة التشـريعية دون غيرها سن القوانين، فإن المشرع الدستوري احتاط لاحتمال حدوث ظروف استثنائية أثناء غياب مجلس الشـعب تتطلب مواجهتها اتخاذ إجراءات تشـريعية سـريعة. لذا، كلـف الدسـتور رئيس الجمهورية بإصـدار قرارات تحوز قوة القانـون للتصدي لهذه الظروف، وإن كان أحاط هذه السـلطة الممنوحة للرئيس بالعديد من الضمانات التي تحول دون إسـاءة اسـتخدام هذه الصلاحية. وبالتحديد، اشـترط الدسـتور أن تكون ممارسة هذه السلطة في حالة غيبة مجلس الشعب، أي أثناء فترة عطلة مجلس الشعب بيـن دورات انعقـاده أو إذا كان المجلـس منحـلًّا. كمـا أوجبت المـادة ١٤٧ أن يلجأ الرئيس إلى هذه السلطة في الحالات التي يتحتم فيها اتخاذ إجراءات لا يمكن التباطؤ بشأنها. وتعد الضمانة الأهم لعدم إساءة استغلال مؤسسة الرئاسة لهذه الصلاحية هي إلزام الرئيس بعرض الإجراءات التي اتخذها على مجلس الشعب خلال ١٥ يومًا من

(١) بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح لزامًا على رئيس الجمهورية أن يحصل على موافقة رئيس الوزراء على الإجراءات التي ينوي أن يتخذها بموجب هذه المادة.

صدورها إذا كان المجلس غير منحل، وفي أول اجتماع له إذا كان منحلًا وقت صدور قرارات الرئيس.[1]

أما أهم مثالب هذه المادة، فتتمثل في عدم إلزام الرئيس بدعوة مجلس الشعب للاجتماع للموافقة على قراراته إذا كان المجلس منحلًّا أو غير قائم، الأمر الذي قد يساء استغلاله، فيمكن مثلًا أن يقوم الرئيس بحل مجلس الشعب وإصدار قرارات لها قوة القانون لا تعرض على هيئة تشريعية إلا بعد إجراء انتخابات برلمانية جديدة، وهو ما يعني أنه سيمر وقت طويل إلى حين مراجعة المجلس الجديد لقرارات الرئيس. وبالتالي، فإننا نوصي بإعادة النظر في هذه المادة مستقبلًا والنص على ضرورة دعوة المجلس للاجتماع فورًا – حتى لو كان منحلًّا – لإقرار القرارات التي تحوز قوة القانون التي أصدرها الرئيس.

---

(١) مارست المحكمة الدستورية العليا حقها في الرقابة على حسن ممارسة رئاسة الجمهورية لسلطاتها الممنوحة بموجب المادة ١٤٧ من الدستور، حيث حكمت المحكمة في ١٩٨٥ بعدم دستورية القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ الذي أصدره الرئيس الراحل أنور السادات لتعديل بعض مواد قانون الأحوال الشخصية. وقد جاء في حيثيات الحكم، الذي ساهم في توضيح ماهية الضمانات الموضوعة في الدستور لحسن ممارسة هذه السلطة من قبل رئاسة الجمهورية وللحول دون إساءة استغلالها، ما يلي:

> «إنه نظرًا لما قد يطرأ في غيبة مجلس الشعب من ظروف توجب سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في تلك الحالات أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها إلى ممارسة تشريعية مطلقة، موفقًا بذلك بين مقتضيات مبدإ الفصل بين السلطات وضمان مباشرة كل منها للماهم المنوطة بها وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تخويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع – على سبيل الاستثناء – لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلًا بذلك ... ولما كانت الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصدار القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ في غيبة مجلس الشعب وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية، لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور، ذلك أن تلك الأسباب تفيد أنه لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية».

جمهورية مصر العربية، المحكمة الدستورية العليا: القضية رقم ٢٨ لسنة قضائية ٢ (٤ مايو ١٩٨٥).

المادة ١٤٨: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يومًا التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلًّا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب».[١]

يخطئ من يتصور أن فرض حالة الطوارئ في مصر هي ظاهرة انفردت بها الأعوام الثلاثون التي حكم مصر خلالها الرئيس السابق محمد حسني مبارك، فقد عانى المصريون من فرض حكامهم حالة الطوارئ في أغلب سنوات القرن العشرين. وسيُفاجأ القارئ عندما يعلم أن الاحتلال البريطاني كان أول من فرض حالة الطوارئ في مصر وذلك في ٢ نوفمبر ١٩١٤ (وكانت تسمى «الأحكام العرفية») بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى. واستمرت الأحكام العرفية سارية إلى أن رفعت في ٥ يوليو ١٩٢٣.[٢] ثم عادت الأحكام العرفية لتطبق في الأول من سبتمبر ١٩٣٩ بسبب اجتياح جيوش هتلر لأوروبا واندلاع الحرب العالمية الثانية،[٣] وهو ما استمر لحين انتهاء الحرب بتوقيع اتفاقية استسلام ألمانيا للحلفاء.[٤] ولم تمر سوى ثلاثة أعوام حتى أعيد فرض الأحكام العرفية بسبب قيام حرب فلسطين في ١٤ مايو ١٩٤٨

(١) بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح لزامًا على رئيس الجمهورية أن يأخذ رأي رئيس الوزراء قبل إعلان حالة الطوارئ في البلاد.

(٢) رغم أن الأحكام العرفية أعلنت أصلًا بسبب اندلاع الحرب العالمية الأولى، فإنها لم ترفع فور استسلام قوى المحور في ١١ نوفمبر ١٩١٨، وإنما أبقى المحتل البريطاني على الأحكام العرفية إلى أن تقوم الحكومة المصرية آنذاك بإصدار قانون ينظم عملية إعلان الأحكام العرفية، والذي كان يهدف لتمكين الجهات الحكومية من أن تلجأ لهذه الأداة في مواجهة أي قلاقل داخلية، وهو ما حدث بالفعل بصدور القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بشأن الأحكام العرفية (وهو أول تشريع مصري يتناول حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية). وقد رفعت الأحكام العرفية بعد صدور هذا القانون بأسابيع معدودة.

(٣) وتعتبر هذه هي المرة الأولى التي تعلن فيها الأحكام العرفية (أو حالة الطوارئ بموجب قانون مصري).

(٤) لا يفوتنا هنا أن نوجه عناية القارئ إلى مفارقة تاريخية غريبة في هذا الشأن، حيث لم يتم رفع الأحكام العرفية بعد الحربين العالميتين الأولى أو الثانية إلا بعدما أصدرت الحكومة المصرية قوانين تمنع الطعن في أي إجراءات قامت بها السلطة الحاكمة لمصر إبان فترة الحربين، بالإضافة إلى منع مطالبة هذه السلطات بالتعويض عن أي أضرار أحدثها تطبيق الأحكام العرفية على البلاد.

إلـى أن رفعـت فـي ٢٩ إبريـل ١٩٥٠،[١] إلا أنها عـادت وفُرضت مجـددًا بعد حريق القاهـرة يوم ٢٦ يناير ١٩٥٢ واسـتمر تطبيقهـا طوال الفترة التي وقعـت خلالها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وامتدت إلى يونيو ١٩٥٦، حيث ألغيت بعد إصدار دستور ١٩٥٦.[٢] وبعد شهور معدودة وقع العدوان الثلاثي على مصر بعدما أمم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر الشـركة العالمية لقناة السـويس، مما أدى إلى الإعـلان للمرة الأولى عن «حالـة الطوارئ» بدلًا من الأحـكام العرفية.[٣] وأبقت الحكومـة المصرية على حالة الطوارئ منذئذ وطوال سنوات الوحدة بين مصر وسوريا وإلى ما بعد الانفصال حتى رُفعت في ٢٤ مارس ١٩٦٤.[٤]

وكانت المرة التالية لإعلان حالة الطوارئ بسـبب العدوان الإسـرائيلي على مصر في ٥ يونيو ١٩٦٧. واستمر تطبيق حالة الطوارئ لأكثر من ١٣ سنة بعد ذلك شهدت مصر خلالها أحداثا جسـاما، بـدأت بإعادة بناء الجيش، وحرب الاسـتنزاف، ووقف إطـلاق النـار بموجـب مبـادرة روجرز، ثم وفـاة الرئيس جمـال عبد الناصـر، وتولي الرئيـس السـادات مقاليد الحكم، وقيامـه بثورة التصحيح ضد مراكـز القوى. وبقيت حالة الطوارئ خلال حرب أكتوبر ١٩٧٣ المجيدة، وبعد اتفاقي فض الاشتباك الأول والثاني مع إسـرائيل، وتوقيع اتفاقية كامب ديفيد في ١٩٧٨، وحتى بعد توقيع اتفاقية

---

(١) مـن الملاحـظ أن الأحـكام العرفيـة رفعـت عـن جميـع أرجـاء المملكـة المصريـة باسـتثناء محافظتـي البحـر الأحمر وسيناء.

(٢) صدر خلال هذه الفترة قانون جديد لتنظيم إعلان الأحكام العرفية، وهو القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤.

(٣) كان ذلك بموجب القرار الجمهوري رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦.

(٤) صدر خلال هذه الفترة قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ، وهو القانون – مع تعديلاته – الذي مازال مطبقًا في مصر إلى يومنا هذا. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه رغم رفع حالة الطوارئ عن البلاد في ٢٤ مارس ١٩٦٤، إلا أنه صدر في ذات اليوم قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض التدابير الخاصة بأمن الدولة الذي منح الجهات الأمنية صلاحيات وسلطات واسعة في احتجاز الأشخاص دون وجه حق ولمدد طويلة من دون أن توجه تهم لهم. كما أضفى هذا القانون الشرعية على محاكم أمن الدولة العليا، ومنع الطعن في قراراتها إلا أمام رئيس الجمهورية. وبذلك فإن رفع حالة الطوارئ عن مصر في مارس ١٩٦٤ كان بمثابة إجراء صوري تم الالتفاف عليه بإصدار قرار جمهوري بقانون يتيح للأجهزة الأمنية ممارسة السلطات كافة التي كانت تتمتع بها في ظل قانون الطوارئ رغم رفع حالة الطوارئ.

السلام المصرية-الإسرائيلية في ١٩٧٩، إلى أن أنهى الرئيس السادات حالة الطوارئ يوم ١٥ مايو ١٩٨٠. ولكن القدر أبى أن تحيا مصر لفترة طويلة من دون تطبيق حالة الطوارئ، فأعيد فرضها في مساء ٦ أكتوبر ١٩٨١ بعد اغتيال الرئيس أنور السادات في حادث المنصة.[١]

وبقيت حالة الطوارئ مفروضة على مصر منذ ذلك التاريخ وطوال الأعوام الثلاثين لتولي الرئيس السابق حسني مبارك حكم مصر، حيث كانت الحكومات المتعاقبة تجدد تطبيق حالة الطوارئ كل ثلاثة أعوام بموافقة مجلس الشعب، وكان المد الأخير لحالة الطوارئ قد تم في ١١ مايو ٢٠١٠.

وبالاطلاع على هذا تاريخ الطويل لفرض الأحكام العرفية وحالة الطوارئ على مصر خلال القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحالي يتجلى للقارئ الظاهرة التي سبق وأن وصفناها بـ«تطبيع الاستثناء»، وتحويل حالة شاذة إلى قاعدة ثابتة أتاحت للسلطة التنفيذية أن تتغول وتفتئت على ولاية ومهام السلطات الأخرى بالدولة، وأن توسع صلاحيات وسطوة الأجهزة الأمنية، وأن تلتف على أحكام الدستور والقانون، وأن تسيء لمبدإ سيادة القانون وأن تتعدى على الحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطنين.

ما من شك في أنه يوجد المزيد الذي يمكن أن نقوله بشأن تطبيق حالة الطوارئ وآثارها على مصر ومجتمعها والحياة السياسية فيها، إلا أننا هنا بصدد مراجعة نصوص دستور ١٩٧١ والتعليق عليها وأوجه العوار التي شابتها والنواقص التي اعترتها والمثالب التي عانت منها، وذلك كله بهدف تبصير المواطن المصري لما يتعين تلافيه ونحن مقبلون على رسم مستقبل أفضل لمصر وبناء جمهوريتها الثانية، وهو ما يتطلب التعلم من أخطاء الماضي والتأكد من عدم تكرارها.

وفي هذا الإطار، فإنه بالتدقيق في نص المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١، يتضح أنها أوجبت امتثال الرئيس لمجموعة من الشروط لإعلان حالة الطوارئ، وهي:

---

(١) انظر. Sadiq Reza, Endless Emergency: The Case of Egypt, 10 New Crim. L. Rev. 532 (2007)

(١) اختص الرئيس – دون غيره – بصلاحية إعلان حالة الطوارئ.[١]

(٢) يحدد القانون الحالات التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ.

(٣) ألـزم الرئيس بعرض قراره بإعلان حالة الطوارئ على مجلس الشـعب خلال ١٥ يومًا.

(٤) لمجلس الشعب أن «يقرر ما يراه بشأنه».

(٥) وإذا كان مجلس الشعب منحلا، يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له.

(٦) يكـون إعـلان حالـة الطـوارئ لمـدد محـددة، ولا يجـوز مدهـا إلا بموافقة مجلس الشعب.

وتعتبر أهم مواطن القصور التي شـابت هذه المادة هو أنها اقتصرت على شـروط إجرائيـة يتعين على رئيس الجمهوريـة اتباعها لإعلان حالة الطوارئ، من دون إدخال أي اشـتراطات موضوعية تكفل عدم إساءة استغلال الرئيس والسلطة التنفيذية لحالة الطـوارئ. ففيمـا يتعلق بمجلس الشـعب، اتسـمت الصلاحيـات الموكلـة إليه بقدر كبيـر من الإبهام، فاكتفـت المادة ١٤٧ بالنص على أن يقرر المجلس «ما يراه» بشـأن حالـة الطوارئ، وهو نص لا يشـترط بشـكل قطعي أن تعلن حالـة الطوارئ بالموافقة الصريحة لمجلس الشـعب، فضلًا عن تغافل تحديد الأغلبية المطلوبة للموافقة على إقـرار إعلان الرئيس لحالة الطـوارئ، وهي الأغلبية التي نتصـور أنها يتعين أن تكون الثلثين. كما يلاحظ أن الدسـتور سـمح لرئيـس الجمهورية بأن يعلـن حالة الطوارئ حتى ولو كان مجلس الشـعب منحلا ولا يلزمـه بدعوة المجلس للانعقاد أو أن يدعو لانتخابـات فـي وقـت محـدد أو أي إجراء آخـر يضمـن أن يعرض قرار إعـلان حالة الطوارئ على المجلس دون إبطاء.

---

(١) كما أسلفنا، بتعديل المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ أصبح الرئيس ملزمًا بأخذ رأي رئيس الوزراء قبل إعلان حالة الطوارئ، وإن كان رأي رئيس الحكومة غير ملزم للرئيس.

ولـم تتضمن المـادة ١٤٧ أي ضمانات أخـرى بجانب هذه الاشـتراطات الهزيلة المرتبطة بمجلس الشـعب. وبدلًا من أن يُدخل المشـرِّع الدسـتوري على هذه المادة ما يحول دون إساءة استخدامها، اكتفى بإحالة الأمر برمته إلى القانون، وهو ما أفضى إلى أن دسـتور ١٩٧١ أتاح للدولة أن تُبقي القانون رقم ١٦٢ لسـنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطـوارئ سـاريًا، والـذي كان الرئيـس الراحـل جمال عبـد الناصر قد أصـدره بقرار جمهـوري لـه قوة القانون. أي أن السـلطة التشـريعية في مصر – رغـم أنها كانت تئن تحت سـطوة وهيمنة السـلطة التنفيذية حينئذ – لم يتح لها حتى مناقشـة وإقرار قانون الطـوارئ ومضمونـه، وإنمـا اقتصر دورها علـى المصادقة على قـرار الرئيس بإعلان حالة الطوارئ وتمديده.

وبالاطلاع على هذا القانون، سيتجلى للقارئ مدى خطورة النص الدستوري الذي ترك عملية تنظيم وتحديد سـلطات الدولـة أثناء حالات الطوارئ للقانون بدلًا من أن توضـع فـي الدسـتور. فقد أطلق القانون – الذي لم تقره أو تناقشـه أي سـلطة نيابية – العنان للأجهزة الأمنية لاتخاذ إجراءات اسـتثنائية تقيد الحريات العامة وتتعدى على الحقوق الأساسـية. فقد أجـاز القانون رقم ١٦٢ لسـنة ١٩٥٨ بموجب مادته الأولى أن يعلـن الرئيـس حالة الطـوارئ إذا «تعرض الأمـن العام أو النظام العـام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سـواء كان ذلك بسـبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء». وفي هـذه الحـالات، أتاح القانـون في مادته الثالثـة للرئيس – أو من يفوضـه[1] – أن يأمر كتابة أو شـفهيا بـ «وضع قيود على حرية الأشـخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمـرور فـي أماكـن أو أوقات معينـة، والقبض على المشـتبه بهـم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم، والترخيص بتفتيش الأشـخاص والأماكن دون التقيد بأحـكام قانون الإجراءات الجنائية». ويتضح من أسـلوب صياغة هـذا القانون أنه لم

(١) على سبيل المثال أصدر الرئيس السابق مبارك القرار رقم ٤ لسنة ١٩٨٢ لتفويض وزير الداخلية في اختصاصات الرئيس الواردة في المادة ٣ من قانون الطوارئ، الأمر الذي أفضى عمليا إلى تمكين وزير الداخلية من اتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لحفظ الأمن دون رقيب تشريعي أن قضائي.

يضـع حدودًا لما للدولة أن تقترفه من تجاوزات في حق المواطنين. فاسـتخدم عبارة «وضـع قيود» لوصف الإجـراءات التي يحق للدولة أن تتخذها، وهي عبارة فضفاضة يمكـن للأجهـزة الأمنيـة أن تفسـرها بالشـكل الـذي يحلـو لها. كمـا أباحـت المادة ذاتهـا القبض على الأشـخاص واعتقالهم وتفتيـش بيوتهم دون التقيـد بقواعد قانون الإجـراءات الجنائية التي تعد بمثابة درع منيع لصد تغول الدولة وأذرعها الأمنية على حقـوق المواطنين وسـلبهم أعز ما يملكـون، وهو حريتهم. كما سـمحت هذه المادة بمراقبة المراسـلات الشخصية، وضبط ومصادرة وإغلاق الصحف، والاستيلاء على أي عقار أو مال منقول وفرض الحراسة على الشركات.

ورغـم مـا تنطـوي عليه هذه المـادة الثالثـة من قانون الطـوارئ من خطـورة، فإننا نـرى أن الفقـرات المتعلقـة بالرقابـة القضائيـة علـى تطبيـق هـذا القانون هي الأشـد خطورة والأكثر مساسًـا بالحقوق الأساسية للمواطنين. وبالتحديد، فقد خلق القانون ١٦٢ لسـنة ١٩٥٨ مسارًا قضائيا اسـتثنائيا ومنفصلًا عن القضاء الجنائي العادي الذي يفتـرض أن ينظر في الدعاوى المقامة ضد كل مـن يقترف جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات. فقد سـمح قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية أن ينشـئ «محاكم أمن دولة (طـوارئ)»[١] للنظـر في الجرائم التي تقـع بمخالفة الأوامر الصـادرة بهدف مواجهة حالـة الطوارئ.[٢] ويعتري تشـكيل وأسـلوب عمل هـذه المحاكم كثير مـن المثالب والعيـوب التي يصعب معها تمتـع المتهم الماثل أمامها بحقوقه التي كفلها الدسـتور والقانون. ومن مظاهر القصور الذي يشوب بنية هذه المحاكم أن قانون الطوارئ يتيح لرئيس الجمهورية تعيين ضباط من القوات المسلحة للعمل قضاة في هذه المحاكم، بما يخل بحق كل إنسان في أن يحاكم أمام قاضيه الطبيعي. وإمعانًا في الالتفاف على

(١) يتعين التفرقة هنا بين محاكم أمن الدولة (طوارئ) ومحاكم أمن الدولة. فالأولى منشأة بموجب قانون الطوارئ، وتنظر في القضايا المرتبطة بحالة من يثبت تورطهم في أفعال متصلة بحالة الطوارئ. أما محاكم أمن الدولة، فهي منشأة بموجب القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ وتختص بالجرائم المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثاني مكرر والثالث والرابع من قانون العقوبات. وقد ألغيت هذه المحاكم في عام ٢٠٠٣.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن إنشاء محاكم أمن الدولة (طوارئ) اقترن كذلك بإنشاء نيابة أمن الدولة بموجب قرار لوزير العدل في ٨ مارس ١٩٥٣، وذلك بغرض ممارسة أعمال النيابة العامة المرتبطة بقانون الطوارئ.

استقلال ونزاهة القضاء، منحت المادة ٩ من قانون الطوارئ لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى محاكم أمن الدولة من يتهمون بارتكاب جرائم القانون العام، وهي الجرائم التي لا ترتبط بحالة الطوارئ أو الإجراءات المتخذة للتصدي لها، وإنما هي جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ويفترض أن تنظر أمام القضاء الجنائي العادي. وبالفعل، كان قد صدر أمر رئيس الجمهورية رقم ١ لسنة ١٩٨١ بإحالة بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات من ولاية القضاء الجنائي إلى محاكم أمن الدولة طوارئ، وهي جرائم الرأي والنشر التي تقع بواسطة الصحف، وجرائم تعطيل المواصلات، وجرائم الأسلحة والذخائر، وجرائم متعلقة بالتسعير وتحديد الأرباح على بعض السلع، وجرائم متصلة بالحفاظ على الأمن في المعاهد التعليمية، والجرائم الخاصة بقانون الأحزاب. وإضافة لما تقدم حرم قانون الطوارئ المتهم الماثل أمامها من حق الطعن في الحكم الصادر في حقه، وترك لرئيس الجمهورية سلطة التصديق على الأحكام لجعلها نهائية، مع منحه حق العفو عمن تدينهم محاكم أمن الدولة (طوارئ) أو التخفيف من العقوبات الصادرة بحقهم، بما يمثله ذلك كله من تدخل في أعمال القضاء.

وعودة للمادة ١٤٧، سيتضح للقارئ الكريم مدى القصور الذي شاب هذه المادة عندما نقارنها، مثلًا، بالمادة ١٩٩ من مشروع دستور ١٩٥٤، والتي تناولناها بالتفصيل فيما سبق، والتي يمكن أن توفر أفكارًا يمكن الرجوع إليها والاستئناس بها عند إعداد مشروع الدستور المقبل لمصر، والذي سيتضمن بطبيعة الحال مادة تتناول تعامل الدولة مع حالات الطوارئ. ومن هنا فإننا نرى أن أهم العناصر التي يجب أن تتضمنها هذه المادة ما يلي:

(١) تحديد الحالات التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ بشكل حصري. نقترح أن تكون ما يلي: الحرب، أو الاعتداء على أراضي جمهورية مصر العربية، أو ما يهدد بوقوع أي من هاتين الحالتين، أو وقوع اضطرابات جسيمة تخل إخلالًا جسيمًا بالأمن العام وتعرض حياة الأمة للخطر، أو كوارث طبيعية، أو انتشار وباء.

(٢) يتقدم رئيس الجهورية بطلب لمجلس الشعب للموافقة على إعلان حالة الطوارئ. ويتضمن طلب الرئيس السبب الداعي لإعلان حالة الطوارئ، لمدة سريان حالة الطوارئ، والإجراءات الاستثنائية المقترح أن تتخذها السلطة التنفيذية.

(٣) يشترط لسريان حالة الطوارئ أن يوافق مجلس الشعب بالأغلبية البسيطة، على أن يلزم المجلس بالرد على طلب الرئيس خلال غضون ثلاثة أيام كحد أقصى. أي أن قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ لا يسري إلا بعد موافقة مجلس الشعب عليه.

(٤) وإذا كان مجلس الشعب منحلًّا يدعى للاجتماع فورًا.

(٥) يبقى المجلس منعقدًا طوال فترة إعلان حالة الطوارئ، إلا إذا قرر أن يعلق اجتماعاته لأي سبب يراه المجلس.[١] ويحق للمجلس إلغاء حالة الطوارئ، أو تعديل أسباب إعلانها، أو مدة سريانها، والإجراءات المقترح اتخاذها، وذلك بموجب قرار صادر بالأغلبية البسيطة.

(٦) نقترح ألا تتعدى مدة سريان حالة الطوارئ ٦ أشهر، على أن تُمد بموافقة ثلثي مجلس الشعب.

(٧) تكليف المحكمة الدستورية العليا بمراقبة التزام السلطة التنفيذية بالشروط الموضوعية والإجرائية لإعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في الدستور.

(٨) منع إنشاء أي محاكم أو هيئات قضائية خصيصًا لنظر الجرائم المتصلة بقانون الطوارئ.

(٩) منع إحالة المدنيين للمحاكم العسكرية.

---

(١) ومرد هذا المقترح هو ما حدث خلال الفترة ما بين ١٩٦٧ و١٩٧٣. فإذا افترضنا – لا قدر الله – أن مصر واجهت مثل هذه الظروف مجددًا، فإنه سيتوقع أن تعلن حالة الطوارئ لمواجهة هذا الوضع ولتمكين الدولة من الدفاع عن البلاد. ومن غير المتصور أن يظل مجلس الشعب منعقدًا طوال هذه الفترة دون أن يأخذ أي عطلات أو أن تجرى أي انتخابات.

(١٠) النص على مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية التي لا يجوز المساس بها إذا أعلنت حالة الطوارئ، وهي: الحق في الحياة، منع التعذيب والمعاملة المهينة واللاإنسانية، منع الاستعباد، المساواة أمام القانون، والاعتقال التعسفي، ومبادئ الشرعية الجنائية (كمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، وحرية العقيدة والدين.

ولا يفوتنا هنا أن نتناول بإيجاز ما جاءت به التعديلات الدستورية الأخيرة من تغييرات على المادة ١٤٧. فقد أقر الناخبون يوم ١٩ مارس ٢٠١١ النص المقترح من قبل لجنة إعداد التعديلات الدستورية والذي جاء فيه: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة الأيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة. وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب و موافقته على ذلك».[1]

وتنسحب معظم ملاحظاتنا بشأن المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ على النص المعدل الوارد في الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، فقد أحال النص الدستوري إلى القانون لتحديد الحالات التي تستدعي إعلان حالة الطوارئ، وسمح للرئيس بإعلان حالة الطوارئ حتى لو كان مجلس الشعب منحلًّا، ولم يحدد الحقوق والحريات التي لا يجوز المساس بها أثناء سريان حالة الطوارئ، وترك للقانون تحديد الإجراءات التي يجوز للرئيس أن يتخذها لمواجهة الأوضاع الطارئة من دون أن يكون لمجلس الشعب دور رقابي على هذه الإجراءات ومدى ملاءمتها ومناسبتها للحالة التي استوجبت إعلان حالة الطوارئ، ولم يتح للمجلس إلغاء حالة الطوارئ إذا ارتأى أن أسبابها زالت.

---

(١) أورد الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١ نفس هذا النص في مادته رقم ٥٩.

هـذا، ونـرى أن اشـتراط النص المعـدل موافقة مجلس الشـعب قبـل تطبيق حالة الطـوارئ ووضعـه حدّا زمنيا أقصى لسـريانها هو ٦ أشـهر هي جوانـب محمودة، إلا أننا نعيب على النص أنه أجاز مد حالة الطوارئ باسـتفتاء شـعبي. ونحن نرى أنه كان من الأنسب اشتراط موافقة مجلس الشعب على مد حالة الطوارئ لأكثر من ٦ أشهر، وذلك لأن الشـعوب عادة ما تصدق ما تسـوقه الحكومات حول وجود أخطار داهمة تحـدق بالأوطـان، ولأن هنـاك حكومـات احترفت إشـاعة وصناعة الخـوف والريبة واختـلاق الذرائـع والفزاعات لإرهاب الشـعوب وإيهامها بضـرورة اتخاذ إجراءات اسـتثنائية للتصـدي لهـذه المخاطـر، خصوصـا إذا كان لهذه الحكومـات هيمنة على الإعـلام الرسـمي وغيره من وسـائل التأثيـر على الرأي العـام. ومن هنا نـرى أنه من الأوفق أن يشـترط موافقة مجلس الشعب بأغلبية الثلثين لمد حالة الطوارئ لأكثر من الأشهر الستة الأولى.

د. المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية

رغـم كل مـا منحه الدسـتور للرئيس من سـلطات في أوقات السـلم وفي حالات الطوارئ، فإنه لم يتم إقرار أي وسـيلة للمساءلة السياسية للرئيس أو محاسبته سياسيا مـن قبل السـلطة التشـريعية، وإنما اكتفى الدسـتور بالتحدث عن المسـئولية الجنائية لرئيـس الجمهورية خلال توليه منصبه. فقد حددت المادة ٨٥ أنه يمكن اتهام الرئيس إمـا بالخيانـة العظمـى وإما بجريمـة جنائية بناء علـى اقتراح من ثلـث أعضاء مجلس الشـعب، على ألا يصدر قرار الاتهام إلا بثلثي المجلس. ويقول الدسـتور إنه في هذه الحالة يتوقف الرئيس عن أداء مهامه ويتولى نائب الرئيس مسـئوليات الرئاسـة لحين الفصل في الاتهام الموجه للرئيس، على أن يحدد القانون تشكيل وإجراءات محكمة تنشأ خصيصًا لمحاكمة الرئيس.[١]

ولدينا بشـأن هذا النص عدة ملاحظات، أولها أن هذا النص يقصر مساءلة الرئيس على الجوانب الجنائية ويسـتبعد إمكانية محاسـبته سياسـيا عن أدائه. ودون شك ينبع

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٥.

هـذا النـص من المنطق القائل بأن الرئيس منتخب مباشـرة من الشـعب، وبالتالي فإنه ليس للسلطة التشريعية أن تفتئت على رأي الشعب وقراره. فإذا كان الشعب هو الذي اختـار الرئيس فإن الشـعب فقط هو الـذي يحق له أن يزيح الرئيس مـن منصبه، وهي الرؤيـة التـي عبر عنها جانب من الفقه في مصر.[1] وهـذه نظرية لها وجاهتها ومنطقها الـذي نتفهمه، وإن كنا نختلـف معها. ففي الحالة المصرية ليس مـن المنطقي أبدًا أن يتـرك رئيس لـه هذا القدر الهائـل من الصلاحيات بلا رقابة سياسـية من قبل السـلطة التشـريعية، وهو ما أثبتت التجربة العملية والخبرة التاريخية صحته.. فكان أحد أوجه ضعف السـلطة التشـريعية وخضوعها للسـلطة التنفيذية غياب أي وسـيلة تمكنها من التصـدي لتغـول رأس السـلطة التنفيذية الـذي يحوز فعليـا صلاحيـات توجيه عمل الحكومـة والجهـاز الإداري للدولـة. هذا بجانـب أن مصر لم تكن تجـرى فيها حتى عـام ٢٠٠٥ انتخابـات رئاسـية، وإنما كان الرئيس يرشـح من قبل مجلس الشـعب – المسيطر عليه من قبل الحزب الحاكم أصلًا – ويعرض على الشعب للاستفتاء عليه، أي أن حتى آلية الرقابة الشعبية على أداء الرئيس كانت غائبة.

وقد فطنت دول عديدة من مختلف الأنظمة السياسية والدستورية إلى أهمية إيجاد وسيلة للسلطة التشـريعية لمحاسبة الرئيس والرقابة على أدائه سياسيا، وذلك بجانب الرقابة الجنائية. وعلى سبيل المثال، منحت المادة الرابعة من القسم الثاني من دستور الولايات المتحدة للكونجرس حق عزل كل من الرئيس أو نائب الرئيس أو أي موظف عام من مناصبهم إذا ثبت تورطهم في الخيانة، أو تلقي الرشا، أو ما يعرف بـ «الجرائم والجنح العليا» (High Crimes and Misdemeanors)،[2] وهو نص اقتبسـه المشـرع الدسـتوري الأمريكي من القانون البريطاني ويتأسس على تاريخ طويل من الممارسة السياسية في المملكة المتحدة.

---

(١) على سبيل المثال، قال الأستاذ الدكتور يحيى الجمل تعليقًا على المادة ٨٥ من الدستور أن المسئولية السياسية للرئيس «تثار أمام الشعب نفسه وبطريقة تلقائية عندما تنتهي مدة الرئاسة ويرشح الرئيس نفسه مرة ثانية لرئاسة الجمهورية. وهنا تثار ضمنًا مسئولية الرئيس عن أعماله وتصرفاته في مدة الرئاسة السابقة». انظر د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤)

(٢) Constitution of the United States of America, Article II, §4

وللتوضيح، قد يتبادر إلى ذهن القارئ أن عبارة «الجرائم والجنح العليا» تشير إلى جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات، مما يعني أنها لا تختلف عن إقرار المسئولية الجنائية للرئيس. إلا أن هذا ليس صحيحًا، فالمراد من هذه العبارة ليس معاقبة الرئيس جنائيا،[1] وإنما عزله إذا أخل إخلالاً جسيمًا بمهام منصبه أو خالف الدستور مخالفة فادحة أو أساء استغلال سلطته بشكل كبير بما يستدعي تدخل السلطة التشريعية لإقالته.[2] وبالتالي فالمقصود ليس أن يعزل الرئيس لمخالفته مواد قانون العقوبات – وإن كان من الممكن أن يتضمن تصرف الرئيس الذي استوجب عزله شقًّا جنائيًّا، ويمكن أن يحاكم بسببه أمام القضاء العادي بعد عزله – وإنما المقصود هو منح الكونجرس سلطة عزل الرئيس إذا استقر يقين الكونجرس على أن الرئيس اقترف أعمالًا تعد مخالفة فادحة لأهداف وظيفته ومنصبه لا يجوز التهاون معها.[3] ونظرًا

---

(١) شرح القاضي جوزيف ستوري عضو المحكمة العليا الأمريكية الأمر في مقال له، حيث قال إن الإقالة هي:

«عملية سياسية بحتة، فهي ليست مصممة لمعاقبة المسئول بقدر ما تسعى لحماية الدولة من أدائه بوصفه مسئولا حكوميا. هذا الإجراء لا يمس شخص المسئول الحكومي ولا يطاول ممتلكاته، وإنما يقتصر على تجريده من مناصبه السياسية ويجعله غير مؤهل لتولي المهام السياسية».

Joseph Story, Commentaries on the Constitution of the United States (1905).

(٢) أشار تقرير للكونجرس الأمريكي نشر في ١٩٧٤ إلى أن الأفعال التي تستدعي إقالة الرئيس من منصبه هي: «أفعال تتنافى جذريا مع المبادئ الدستورية الأمريكية ومع الشكل الدستوري للولايات المتحدة وللمبادئ السليمة للدولة الأمريكية أو للإخلال بمهام الرئيس كما عرفها الدستور». انظر:

Constitutional Grounds for Presidential Impeachment, Report by the Staff of the Impeachment Inquiry of the Committee on the Judiciary of the House of Representatives, 93D Congress, 2D Session, (U.S.G.P.O. No. 28-959, February 1974).

(٣) لا توجد قائمة محددة في الدستور الأمريكي للأفعال التي تستوجب إقالة الرئيس، وإنما ترك الأمر لتقدير الكونجرس ورؤيته لمدى فداحة ما اقترفه الرئيس. إلا أن الفقه الأمريكي يشير إلى أنها مخالفات تتسم بالطبيعة السياسية ويغلب عليها طابع خيانة ونقض القسم الذي يحلفه الرئيس الأمريكي عند توليه مهام منصبه. ومن أمثلة هذه الأعمال: السعي لهدم النظام الجمهوري، والمخالفات الفادحة للدستور ولنظام الحكم، مخالفة مبدإ الفصل في السلطات والتوازن بينها، والمخالفات الإدارية الجسيمة، حالات الفساد الإداري الجسيمة، التصرفات غير الشريفة كالكذب وتضليل العدالة أو التدخل في شئونها، والإضرار الفادح بمصالح الدولة بسبب الإهمال.

انظر:

Raoul Berger, Impeachment for «High Crimes and Misdemeanors», 44 S. Cal. L. Rev. 395

لخطورة هذه الصلاحية، فقد اشترط الدستور الأمريكي أن يوافق مجلس النواب أولًا علـى عزل الرئيس وأن يصدر قـرارًا بذلك، ثم يحال الأمر إلى مجلس الشـيوخ الذي يتعين أن يوافق بأغلبية الثلثين حتى ينفذ قرار العزل الصادر من مجلس النواب.[١]

ونحـن لا ندعـو لأن يقوم مشـرع الدسـتور المصري باسـتيراد مواد دسـتورية من الدسـتور الأمريكـي أو أن يقـوم بعملية تقليـد أعمى لما هـو متبع فـي بريطانيا، علمًا بأن هذين النظامين الدسـتوريين ليسـا الوحيديـن اللذين أقاما نظامًا لمحاسـبة رئيس الدولة أو المسـئولين السياسـيين سياسـيا، بل أخذت دول عديدة تنحـدر من ثقافات دسـتورية وقانونية متنوعة بهذا النظام.[٢] فما نرجوه هو أن ينظر واضعو دسـتور مصر الجديـد بجدية في إدخال آلية لمسـاءلة الرئيس سياسـيا في الدسـتور الجديد لمصر، فلا يمكن أن نعود إلى الوضع السـابق في مصر، والذي تركزت فيه سـلطات هائلة في مؤسسـة الرئاسـة من دون أن تكون هناك أي آلية للرقابة التشريعية على هذه المؤسسة أو محاسـبتها سياسـيا إذا تجاوزت حدود سـلطاتها الدسـتورية أو ارتكبت مخالفات سياسـية جسـيمة. وما من شـك في أنه إذا قرر المشـرع الدسـتوري تضمين مثل هذا النص في الدستور الجديد فإنه يتعين أن يحيطه بضمانات تحول دون إساءة استغلاله

(1970-1971); A. Simpson, A Treatise on Federal Impeachments (1916); J. Lillich, The Chase Impeachment, 4 Am. J. Leg. Hist. 49, 72 (1960); A. Potts, Impeachment as a Remedy, 12 St. Louis L. Rev. 15 (1927); Joseph Woods Jr., How High the Crime?, 51 Hastings L.J. 753 (1999-2002).

(١) لم يقم الكونجرس بإقالة أي من الرؤساء الأمريكيين منذ إنشاء الولايات المتحدة، وإنما اتخذت خطوات لبدء إجراءات إقالة رئيسين، هما أندرو جونسون في ١٨٦٨ وبيل كلينتون في ١٩٩٨. وفي الحالتين وافق مجلس النواب على إقالة الرئيس، إلا أن مجلس الشيوخ لم يصدق على قرار الإقالة. أما الرئيس ريتشارد نيكسون، فقد استقال من منصبه طواعية قبل أن يبدأ مجلس النواب في إجراءات إقالته .

(٢) من الدساتير والنظم السياسية التي أخذت بفكرة عزل الرئيس أو إقالته من منصبه والمعروف بالـ Impeachment ما يلي: الدستور الباكستاني (المادة ٤٧)، والدستور الفلبيني (القسمان ٢ و٣ من المادة ١١)، والدستور الأيرلندي (المادة ١٢)، الدستور الهندي (المادة ٥٦)، الدستور الإيراني (المادتان ٨٩ و١١٠)، دستور روسيا الاتحادية (المادة ٩٢)، دستور رومانيا (المادة ٩٦). ويلاحظ أن هذه الدول تنتمي لمختلف أشكال وأنماط نظم الحكم، فمنها ما هو فدرالي كروسيا الاتحادية، ومنها ما هو برلماني كالهند، ومنها ما يشبه النظام المصري المختلط كرومانيا، ومنها جمهوري رئاسي كالفلبين، أي أن فكرة إقالة أو عزل الرئيس من قبل السلطة التشريعية ليست حكرًا على نظام دستوري أو سياسي بعينه.

من قبل البرلمان. فيمكن أن يشترط ألا يقبل النظر في طلب عزل الرئيس إلا بموافقة مجلس الشعب بالأغلبية البسيطة، وألا يصدر القرار إلا بموافقة ثلثي المجلس وبعد السماح لرئيس الجمهورية بأن يشرح وجهة نظره أو يدافع عن نفسه قبل اتخاذ القرار.

هـ. تقييم سلطات رئيس الجمهورية

استعرضنا فيما سبق الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والاستثنائية التي خولها دستور ١٩٧١ لرئيس جمهورية مصر العربية، والتي يتضح منها مدى اتساع سلطات الرئيس في النظام السياسي المصري الذي أقامه هذا الدستور. فلن يكون من قبيل المبالغة إذا خلصنا إلى أن الرئيس كان هو عماد النظام وركيزة الدولة، فقد جمع بين يديه سلطات هائلة تمكنه من الهيمنة على جميع مفاصل الدولة ومؤسساتها وتوجيه دفة العمل في أجهزتها الإدارية والتنفيذية. وتدفعنا قراءتنا لاختصاصات الرئيس لمعاودة تأكيد ما بدأنا به هذا القسم، وهو أنه رغم وجود حكومة مسئولة تتكون من رئيس للوزراء ووزراء، فإن دستور ١٩٧١ لم يقم توازنًا في السلطات بين رئاسة الجمهورية والحكومة، فجعل الثانية تابعة للأولى التي ألقى على عاتقها بمسئوليات جسيمة وركز في يدها صلاحيات ضخمة من دون أن يقرر لها مسئولية سياسية. وبالتالي، فإننا نعود ونكرر تحفظنا على اعتبار رئيس الجمهورية وفق دستور ١٩٧١ بمثابة حكم بين السلطات، فكيف يكلف الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية والمهيمن على كيانها والموجه لأعمالها بالحكم في المنازعات التي قد تنشب بين السلطة التي يتولاها والسلطات الأخرى في الدولة. فهذا يخل إخلالًا جسيمًا بفلسفة الفصل والتوازن بين السلطات.

أما فيما يتعلق بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فإننا لم نجد لها مثيلًا ولا قرينًا في دساتير أي دولة ديمقراطية..! فقد تعددت هذه الصلاحيات الاستثنائية بل وتضاربت في بعض الأحيان.. ففي الوقت الذي شرّعت المادتان ١٠٨ و١٤٧ لممارسة مجلس الشعب رقابة محدودة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الحالات الاستثنائية، فتحت المادة ٧٤ الباب على مصراعيه

للرئيس لأن يتجاهل السلطة التشريعية برمتها وأن يتخذ أي خطوات يراها لازمة لمواجهة أي خطر يعتبره هو – دون رقيب – مهددًا لسلامة للوطن. وذلك كله في الوقت الذي جاءت فيه المادة ١٤٨ الخاصة بحالة الطوارئ خالية من أي ضوابط أو معايير موضوعية تنظم الإجراءات التي يمكن للرئيس والسلطة التنفيذية ممارستها في إطار حالة الطوارئ وأحالت الأمر برمته للقانون، وهو ما تحوَّل فعليا وبالممارسة العملية إلى أداة تسلطية في يد الأجهزة الأمنية لإرهاب خصوم النظام وسيف مسلط على أي شكل من أشكال المعارضة الجدية للحاكم.

وحتى لا يدعي البعض بأننا غير واقعيين، فإننا لا نطالب بإلغاء جميع الصلاحيات الاستثنائية الموكلة للسلطة التنفيذية، فهذا غير منطقي وسيكبل يد أجهزة الدولة لمنعها من القيام بعملها ومهامها، وبخاصة ما يرتبط بحفظ الأمن والاستقرار والتصدي لمخاطر الإرهاب المحدقة بمصر.. وإنما ما ندعو له هو ترشيد هذه الاختصاصات والابتعاد عن جعلها مطلقة، وذلك بمنح السلطة التشريعية دورًا أكبر في إقرار وجود حالة تستدعي اللجوء لإجراءات استثنائية، وفي مراجعة السلطة التنفيذية في الإجراءات التي تتخذها لمواجهة الأحوال الطارئة.. وهذا كله مع وضع هذه الصلاحيات الاستثنائية تحت رقابة قضائية صارمة. وللتوضيح أكثر، ولإيجاز ما تضمنه هذا الجزء من توصيات محددة، فإننا نرى ما يلي:

(١) إلغاء المادة ٧٤ لما تتيحه للرئيس بلغتها المبهمة واتساع نطاقها من الالتفاف على السلطة التشريعية واتخاذ أي إجراءات يراها هو مناسبة لمواجهة أي حالة أو وضع يراه هو مهددًا لأمن وسلامة الوطن.

(٢) إدخال تعديلات طفيفة على المادة ١٠٨ لتقوية رقابة مجلس الشعب على سلطة الرئيس لإصدار قرارات لها قوة القانون. وبالتحديد، نوصي بالسماح لمجلس الشعب بأن يلغي أو يراجع أو يعدل التفويض الممنوح للرئيس لإصدار هذه القرارات وذلك في أي وقت أثناء سريان التفويض. كما نوصي بأن يصبح من حق المجلس أن يعترض على أي قرار يتخذه الرئيس في إطار

التفويض الممنوح له. باستثناء ذلك، فإننا نرى الإبقاء على ما ورد في المادة من ضمانات أخرى كاشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب على منح التفويض، وأن يمنح هذا التفويض في حالات الضرورة الاستثنائية فقط، مع إلزام الرئيس بعرض القرارات التي يتخذها على المجلس للموافقة عليها بعد انتهاء مدة التفويض.

(٣) مراجعة المادة ١٤٧ لجعلها تتواءم مع المادة ١٠٨، وذلك من خلال إلزام الرئيس بدعوة مجلس الشعب للاجتماع فورًا للنظر في القرارات التي اتخذها في غيبة المجلس، وذلك حتى لو كان المجلس منحلًّا. وإذا رأى الرئيس أنه يتعين أن الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها البلاد تستلزم الاستمرار في إصدار قرارات لها قوة القانون، فله أن يطلب الحصول على تفويض بذلك من مجلس الشعب وفق المادة ١٠٨.

(٤) أما المادة ١٤٨، والخاصة بقانون الطوارئ، فقد فصّلنا مقترحاتنا بشأنها آنفًا. وترتكز مقترحاتنا على منح السلطة التشريعية صلاحيات رقابية أكبر فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ والإجراءات المتخذة في إطارها. فأوصينا بالنص في الدستور – وليس في القانون كما هو قائم الآن – على الأسباب الداعية لإعلان الطوارئ، واشتراط موافقة ثلثي البرلمان على إعلانها وعلى الإجراءات التي ستتخذ في إطارها، مع منح البرلمان حق إلغاء حالة الطوارئ، أو تعديل مدة سريانها، أو الإجراءات المتخذة، وذلك بموجب قرار بالأغلبية البسيطة، فضلًا عن تحديد مجموعة من الحقوق الأساسية التي لا مساس بها أثناء إعلان حالة الطوارئ، مع وضع الأمر برمته تحت الرقابة القضائية الصارمة للمحكمة الدستورية العليا.

٢- الفرع الثاني: الحكومة

ننتقل الآن لتناول وشرح صلاحيات الشريك الأصغر في السلطة التنفيذية، وهي الحكومة (أطلق دستور ١٩٧١ على مجلس الوزراء لفظ الحكومة). وسنستعرض

فـي هذا القسـم الاختصاصات التي كلف دسـتور ١٩٧١ الحكومـة بالاضطلاع بها، ومن ثم نعرض أساليب تحديد مسئولية الحكومة.

أ. اختصاصات الحكومة

وردت هـذه الاختصاصات في الفرع الثاني من الفصل الثالث من الباب الخامس من دسـتور ١٩٧١، والذي اسـتُهل بتعريف الحكومة بأنها «الهيئـة التنفيذية والإدارية العليـا للدولـة»، والتـي تتكون مـن رئيس الـوزراء ونوابه والـوزراء ونوابهـم.[١] كما أناطـت المـادة ١٥٦ بالحكومة ممارسـة مجموعة من الاختصاصات، هي: مشـاركة الرئيـس في وضع السياسـة العامـة للدولة والإشـراف على تنفيذها، وتنسـيق أعمال الـوزارات والهيئـات الحكوميـة، وإصـدار القـرارات الإداريـة، وإعداد مشـروعات القوانيـن، وإعـداد مشـروع الموازنة العامة للدولـة، وملاحظة تنفيـذ القوانين وحفظ الأمن وحماية حقوق المواطنين.[٢] كما وصف الدستور الوزير بأنه «الرئيس الإداري الأعلى لوزارته» وكلفه برسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة.

وباسـتقراء هـذه الاختصاصات، يتأكد ما سـبق أن قلناه بشـأن غيـاب التوازن بين جناحـي السـلطة التنفيذية وهما رئاسـة الجمهورية والحكومـة (أو مجلس الوزراء). وبالتالـي، فنحـن نوصي بالنظر في إشـراك الحكومـة في بعـض الاختصاصات التي يتولاها الرئيس واشـتراط موافقتها على بعض القرارات والإجراءات المخولة لرئيس الجمهورية. وبالتحديد، فنحن نقترح أن ينظر المشرع الدستوري أثناء إعداد الدستور المصري الجديد فيما يلي:

(١) النص صراحة في الدستور على أن «يتولى كل من رئيس الجمهورية والحكومة السـلطة التنفيذية على النحو المبين في الدسـتور»، بحيث يتم تقسـيم المهام بينهمـا وتحـدد الآليات والضوابط التـي تحقق هدفين: أولهمـا، التوازن فيما

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٥٣.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٥٦.

بين الرئاسة والحكومة. وثانيهما، تحقيق الفاعلية والسلاسة في عمل الجهاز التنفيذي؛ فنحن نحتاج في مصر لهذين الأمرين: تقويض صلاحيات مؤسسة الرئاسة وكبح جماحها مع تمكينها ومعها الحكومة من العمل بكفاءة وفاعلية لتقديم الخدمات للمواطنين.

(٢) اشتراط حصول الحكومة على ثقة البرلمان قبل بدء عملها. أي أننا نرى أن يُبقيَ الدستور المقبل على حق رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء، مع إضافة شرط مهم يمثل في ضرورة أن تحوز الحكومة على ثقة البرلمان قبل أن تباشر مهامها. وسيعني ذلك عمليا أن رئيس الجمهورية لن يختار رئيس الوزراء إلا بعد التشاور مع مجلس الشعب وبعد أخذ رأي الحزب أو الكتلة أو الائتلاف الحائز على أغلبية مقاعد المجلس، وهو ما سيقيم توازنًا وندية أكبر بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يختلف عما كان قائمًا في ظل دستور ١٩٧١ الذي لم يتطلب سوى أن يعرض رئيس الوزراء برنامج حكومته على مجلس الشعب الذي يقوم بمناقشته دون أن يشترط الدستور حتى إقرار البرلمان للبرنامج.

(٣) اشتراط توقيع رئيس الحكومة على قرار رئيس الجمهورية بإصدار كل من اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط.

(٤) إلغاء المادة ١٤٦ التي تمنح الرئيس حق إصدار قرارات إنشاء المرافق والمصالح العامة، وجعل إنشاء هذه الأجهزة بقانون تعده الحكومة ويحيله الرئيس إلى مجلس الشعب.

(٥) قصر سلطة الرئيس في تعيين موظفي الدولة على قيادات الوزارات والجهات السيادية، كقيادات القوات المسلحة والممثلين السياسيين للدولة بالخارج، على أن يتم ذلك وفق القوانين ذات الصلة وبعد التشاور مع رئيس الوزراء. أما بالنسبة للوظائف الأخرى في الدولة فيُترك لرئيس الوزراء اختيارهم وفق القوانين واللوائح المنظمة لذلك.

(٦) عـدم تقـدم الرئيس بطلب لإعلان حالـة الطوارئ أو الحصـول على تفويض مـن البرلمـان لإصـدار قوانين لها قـوة القانـون إلا بموافقة مجلـس الوزراء، علـى أن تصـدر القـرارات الجمهورية الحائزة علـى قوة القانـون بعد موافقة مجلس الوزراء.

ب. المسئولية السياسية للحكومة[١]

انتهـج دسـتور ١٩٧١ منهجًـا نراه معيبًا في تقرير مسـئولية الحكومة. فقد أرسـت المادة ١٢٦ مبدأ المسـئولية السياسـية للوزراء بنصها على أن «الوزراء مسئولون أمام مجلـس الشـعب عن السياسـة العامة للدولة، وكل وزير مسـئول عن أعمـال وزارته. ولمجلس الشـعب أن يقرر سـحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سـحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتـراح عُشـر أعضـاء المجلس. ولا يجوز للمجلـس أن يصدر قراره فـي الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه. ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس».[٢]

أما بالنسبة لمسئولية الحكومة بأكملها، فقد نص الدستورعلى أنه «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشـر أعضائه مسـئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبيـة أعضـاء المجلس. ولا يجوز أن يصـدر هذا القرار، إلا بعد اسـتجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسئولية يُعد المجلس تقريرًا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنًا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشـأن وأسـبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خـلال عشـرة أيام، فإذا عـاد المجلس إلـى قراره من جديـد جاز لرئيـس الجمهورية

(١) أرسى الدستور كذلك مبدأ المسئولية الجنائية للوزراء، إلا أننا لا نرى أن هذا الموضوع من القضايا الدستورية الرئيسة التي يستلزم أن نفرد لها مساحة لتناولها هنا، فهناك قضايا ومشكلات أكثر إلحاحًا يتعين دراستها في الوضع الراهن.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٦.

أن يعـرض موضـوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاسـتفتاء الشـعبي. ويجب أن يجـري الاسـتفتاء خلال ثلاثيـن يومًا من تاريخ الإقرار الأخيـر للمجلس، وتوقف جلسـات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاسـتفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة».[1]

ومن جانبنا، نرى أن هذا النص انتابه عوار شديد يؤدي واقعيا إلى استحالة سحب الثقة من الحكومة، ويحيّد أحد أهم أدوات السـلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية، ألا وهي سـحب الثقة. وتتمثـل أهم مثالب المادة آنفة الذكر في أنها جعلت من رئيس السـلطة التنفيذية حكمًا في نزاع بين هذه السـلطة التي يرأسـها هو والسلطة التي يفترض أن تراقبها، وهي السـلطة التشـريعية. كما أن الدسـتور لم يلزم الحكومة بالاستقالة إذا سحب البرلمان ثقته بها، وإنما نص على إحالة الأمر للرئيس الذي ترك له أن يتخذ ما يراه بشأن قرار مجلس الشعب، بما في ذلك أن يقرر رد الأمر للمجلس مجددًا لإعادة النظر فيه. وحتى لو أعاد البرلمان تقرير سحب الثقة من الحكومة للمرة الثانية فإن الدسـتور لم يلزم الحكومة بالاسـتقالة، وإنما أجـاز للرئيس (أي لم يلزمه) بالدعوة لإجراء استفتاء شعبي حول النزاع بين الحكومة والبرلمان.

وخلاصـة القول أن هذا النظام المعقد لتقرير مسـئولية الحكومة يعد إهدارًا لمبدإ الفصـل والتوازن بين السـلطات ويؤدي عمليا لاسـتحالة سـحب البرلمـان للثقة من الحكومة وإسـقاطها، وهو ما نراه إهدارًا لفلسـفة المسـئولية التضامنيـة للوزارة. لذا، فإننا نوصي بإلغاء المادة ١٢٧ برمتها وبأن يسـتبدل بها نص بسـيط يمنح البرلمان حق سـحب الثقة من الحكومة وحسـبان الأخيرة مسـتقيلة بمجرد صدور قرار من مجلس الشـعب بالأغلبيـة البسـيطة، وهو ما يماثـل ما نصت عليـه أغلب الدسـاتير المصرية السابقة على دستور ١٩٧١.[2]

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٧.

(٢) انظر على سبيل المثال: دستور ١٩٢٣: المادة ٦٥ / دستور ١٩٦٤: المادة ٩٠.

٣- الفرع الثالث: السلطة التشريعية: مجلس الشعب

يعد البرلمان أداة للتعبير عن ضمير الأمة ويوفر منبرًا للتيارات والتوجهات التي يزخر بها أي مجتمع للتعبير عن رأيها في مستقبل الأمة ومصيرها. وبالتالي، تعد السلطة التشريعية من أهم دعائم الديمقراطية الحديثة، ودرعا تقي الشعوب من سيف تسلط الحكومات واستبدادها. وفي إطار استعراضنا لما جاء به دستور ١٩٧١ من نصوص بشأن السلطة التشريعية وكيفية تنظيم عملها واختصاصاتها، فإننا سنتناول في هذا القسم موضوعين نرى أنهما الأكثر إلحاحًا في المرحلة المقبلة، والأجدر بأن يكونا موضع نقاش وحوار مجتمعي معمق لما يمثلانه من أهمية لمستقبل الهيئة النيابة المصرية، هما: شروط عضوية مجلس الشعب، واختصاصات مجلس الشعب.

أ. شروط عضوية مجلس الشعب

يموج المشهد السياسي المصري منذ قيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ بالمزيد من النقاشات حول المستقبل السياسي للبلاد. وتعد مسألة تشكيل وعضوية مجلس الشعب من أكثر القضايا إثارة للجدل، حيث تعددت الآراء ووجهات النظر بشأن شروط العضوية في البرلمان المصري ومدى ملاءمة الإبقاء على بعض المبادئ التي ورثناها من دستور ١٩٧١ وما قبله.[١] ويتركز الحوار المجتمعي حول أمرين رئيسين هما: تحديد النظام الانتخابي الأمثل، ومراجعة شرط أن يكوَّن نصف البرلمان من العمال والفلاحين. وسنؤجل بحث أول هذين الموضوعين إلى الحديث المتعلق بإقامة حياة ديمقراطية سليمة في مصر، وذلك لكونه في المقام الأول موضوعا سياسيا وقانونيا لا دستوريا، فيما نتعرض هنا لنصوص دستور ١٩٧١ الخاصة بشروط العضوية في مجلس الشعب.

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن شرط ٥٠٪ عمال وفلاحين لم يقتصر على أعضاء مجلس الشعب، وإنما امتد إلى مجلس الشورى، وطبق كذلك على المجالس المحلية، وذلك بموجب القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي.

حـددت المـواد ٨٧ و٨٨ و٨٩ مـن دسـتور ١٩٧١ شـروط العضويـة في مجلس الشعب، حيث قرر المشرع الدستوري في المادة ٨٨ أن يترك للمشرع العادي تحديد الشـروط الواجب توافرها فيمن يترشـح للمجلس. وقد صدر القانون رقم ٣٨ لسـنة ١٩٧٢ لتفصيـل المؤهـلات المطلوب أن تتوافر للمرشـح لعضوية مجلس الشـعب. وأوجب هذا القانون أن يتمتع المرشح لعضوية المجلس بالمواصفات الآتية:

(١) أن يكون مصريا من أب مصري. ومرد ذلك هو استبعاد من تجنسوا بالجنسية المصرية. ونحن نرى أنه من المهم أن يعاد النظر في هذه المادة لمنح حاملي الجنسية المصرية من أم مصرية حق الترشح للبرلمان المصري في المستقبل.

(٢) أن يكـون اسـمه مقيدًا في أحـد جداول الانتخـاب. والمقصود بهذا الشـرط هو اسـتبعاد من لا يحق لهم ممارسـة حقوقهم السياسـية من الترشح لعضوية المجلس، فليس من المتصور أن يسمح لشخص محروم من الانتخاب أصلًا أن يكون مرشحًا لعضوية البرلمان.

(٣) ألا يقل سن المرشح عن ٣٠ سنة.

(٤) أن يجيد القراءة والكتابة.

(٥) أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي منها.

ثم جاءت المادة ٨٧ لتشـترط ألا تقل نسـبة العمال والفلاحين في مجلس الشعب عن ٥٠٪، وهي المادة التي أثارت لغطًا ونقدًا شديدين وأحدثت قدرًا من الاستقطاب فـي المجتمع.. فرأى كثير من الفقهاء الدسـتوريين أنها تُعد مخالفة لمبدإ عدم التمييز بيـن المواطنيـن لكونها تفضل فئة بعينها علـى فئات المجتمع الأخـرى، فيما انتقدها بعـض المثقفيـن لمـا يرون فيها مـن اسـتبعاد أو تهميش للنخبـة المتعلمة مـن العمل البرلمانـي، وقدَّر سياسـيون أنهـا كانت وسـيلة يوظفها الحزب الوطنـي الديمقراطي الحاكم سـابقًا لإحكام قبضته علـى الحياة النيابية في مصـر.[1] وفي المقابل، أصرت

(١) انظر على سبيل المثال: مصطفى شردي: حفاظًا على مكتسبات ثورة يوليو، جريدة الوفد ٢ إبريل ٢٠١١.

بعـض القـوى الفاعلـة في المجتمـع، ومنهـا منظمات نقابيـة، على الإبقـاء عليها لما تمثله هذه المادة من تعبير عن الحقوق المشـروعة للعمال والفلاحين،[1] فيما وصف البعض – وفي مقدمتهم المجلس الأعلى للقوات المسـلحة – هذا الشـرط الوارد في دسـتور ١٩٧١ بأنه أحد مكاسـب ثـورة ١٩٥٢، الأمر الذي اسـتلزم الإبقاء عليها في الإعلان الدستوري الذي أصدرته القوات المسلحة يوم ٣٠ مارس ٢٠١١.[2]

وبين هذا الرأي وذاك، نرى أن إبداء الرأي السديد بشأن نسبة ٥٠٪ عمال وفلاحين يتطلب أولًا معرفة من هو العامل والفلاح، وثانيًا دراسة الظروف التاريخية التي أنجبت هذا الشـرط الذي لا مثيل له في دسـاتير الدول الديمقراطية. وقد تصدت المادة ٢ من القانون ٣٨ لسـنة ١٩٧٢ لتعريف العمال والفلاحين، حيث قالت إنه «يقصد بالفلاح من لا يحوز هو وأسرته أي زوجته وأولاده القصر أكثر من عشرة أفدنة، على أن تكون الزراعـة مصدر رزقه وعمله الوحيد وأن يكون مقيمًـا في الريف. ويقصد بالعامل من يعمل يدويا أو ذهنيا في الصناعة أو الزراعة أو الخدمات، ويعيش من دخله الناتج عن هـذا العمل، ولا يحق له الانضمام إلـى نقابة مهنية، ولا يكون من خريجي الجامعات أو المعاهد أو الكليات العسكرية. ويستثنى من ذلك من بدأ حياته عاملًا وحصل على مؤهل جامعي وهو في نقابته العمالية».

أمـا بالنسـبة للظـرف التاريخي الذي واكـب اشـتراط تكوين نصـف البرلمان من العمال والفلاحين والفلسـفة التي ارتكنت إليها هذه الفكرة، فسيُدهش القارئ عندما يعـرف أن ثـورة يوليو ١٩٥٢ لـم تتبن في بادئ الأمـر هذا المبدأ، وإنمـا ظهرت هذه الفكـرة بعد قيام الثورة بعقد كامل، أي في عام ١٩٦٢ ثم ترجمت إلى مبدإ دسـتوري في المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤. وقد شرح الرئيس الراحل جمال عبد الناصر مقاصد منـح العمال والفلاحين أفضلية نسـبية فـي تكوين البرلمان في الميثـاق الوطني الذي أصدره في ١٩٦٢، حيث قال الرئيس:

---

(١) جريـدة الشروق: المنظمات النقابية تتمسك بنسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين في التعديلات الدستورية، ١٤ مارس ٢٠١١.

(٢) انظر على سبيل المثال: د. درية شرف الدين: ماذا لو؟، جريدة المصري اليوم ٥ إبريل ٢٠١١.

«إن مصر وقعت بعد الحركة الشعبية سنة ١٩١٩ في الخديعة الكبرى للديمقراطية المزيفة، واستسلمت القيادات الثورية – بعد أول اعتراف من الاستعمار باستقلال مصر – إلى ديمقراطية الواجهات الدستورية التي لا تحتوي على أي مضمون اقتصادي. إن ذلك لم يكن ضربة شديدة ضد الحرية في صورتها الاقتصادية فقط؛ وإنما ما لبثت الضربة أن وصلت إلى هذه الواجهة السياسية الخارجية ذاتها؛ فإن الاستعمار لم يقم وزنًا لكلمة الاستقلال المكتوبة على الورق؛ ولم يتورع عن تمزيقها في أي وقت وفقًا لمصالحه ... إن ذلك كان أمرًا طبيعيا ... إن واجهة الديمقراطية المزيفة لم تكن تمثل إلا ديمقراطية الرجعية؛ والرجعية ليست على استعداد لأن تقطع صلتها بالاستعمار، أو توقف تعاونها معه؛ ولذلك فقد كان المنطق الطبيعي – بصرف النظر عن الواجهات الخارجية المزيفة – أن نجد الوزارات في عهد ديمقراطية الرجعية وفي ظل ما كان يسمى بالاستقلال الوطني لا تستطيع أن تعمل إلا بوحي من ممثل الاستعمار الرسمي في مصر، بل إنها في بعض الأحيان لم توجد إلا بمشورته وبأمره، بل وصل الحال في إحدى المرات أنها جاءت إلى الحكم بدباباته ...إنه من الحقائق البديهية التي لا تقبل الجدل أن النظام السياسي في بلد من البلدان ليس إلا انعكاسًا مباشرًا للأوضاع الاقتصادية السائدة فيه، وتعبيرًا دقيقًا للمصالح المتحكمة في الأوضاع الاقتصادية، فإذا كان الإقطاع هو القوة الاقتصادية التي تسود في بلد من البلدان؛ فمن المحقق أن الحرية السياسية في هذا البلد لا يمكن أن تكون غير حرية الإقطاع لأنه يتحكم في المصالح الاقتصادية ويملي الشكل السياسي للدولة ويفرضه خدمة لمصالحه ...إن تحالف الرجعية ورأس المال المستغل يجب أن يسقط، ولابد أن ينفسح المجال بعد ذلك ديمقراطيا للتفاعل الديمقراطي بين قوى الشعب العاملة؛ العمال والفلاحين والجنود والمثقفين والرأس المالية الوطنية ... [لذلك] فإن التنظيمات الشعبية والسياسية التي تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق وبعدل القوى المكونة للأغلبية؛ وهي القوى التي طال استغلالها، والتي هي صاحبة مصلحة عميقة في الثورة ... ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها».[١]

(١) الرئيس جمال عبد الناصر: الميثاق الوطني، الباب الخامس.

وباستقراء ما تقدم، يتضح أن مبررات الرئيس الراحل عبد الناصر لاشتراط تخصيص نصف مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين تتلخص في القضاء على الطبقة الأرستقراطية الإقطاعية التي حكمت مصر قبل ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والتي هيمنت على المشهد السياسي وعلى الأحزاب في البلاد، والتي كان الرئيس يرى أنها أفسدت الحياة السياسية وتحالفت – وفق قراءته للتاريخ – مع الاستعمار لخدمة مصالحها، فضلًا عن رغبته في تغيير الخريطة الاقتصادية لمصر وإحداث ثورة اجتماعية شاملة تنقل مصر بخطى أوثق نحو الاشتراكية، والانحياز لطبقة عانت التهميش والاستغلال على أيادي الأقلية الثرية من المصريين. ويضاف إلى ذلك رغبة النظام في ترسيخ وتعزيز دعائمه في المجتمع وتوسيع وتعميق قاعدته الشعبية بعدما تعرض لهزة عنيفة بانفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة في أوائل ١٩٦٢.

ومن هنا، فإننا نتساءل: هل المنعطف التاريخي الذي تمر به مصر اليوم يشبه اللحظة التي أفرزت فكرة تخصيص نصف البرلمان للعمال والفلاحين؟ وهل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أوقدت ثورة ٢٥ يناير تماثل المظالم المجتمعية التي بررت ما جاء به ميثاق ١٩٦٢؟ وهل أدت سياسات الميثاق للارتقاء بحال فلاحي وعمال مصر؟ وهل صُممت أفكار ١٩٦٢ لتكون أبدية، أم أنها جاءت لعلاج اعوجاج معين شاب بنيان المجتمع المصري؟ وهل من المنطقي ونحن في العقد الثاني من الألفية الثالثة أن يشترط القانون أن يكون نصف مشرعي الأمة من غير حاملي المؤهلات العالية؟ كل هذه التساؤلات تدفعنا لضم صوتنا للمنادين بإلغاء شرط تكوين نصف البرلمان من العمال والفلاحين، وذلك للاعتبارات الآتية:

(١) من الناحية النظرية البحتة، فإن عضو البرلمان يفترض أن يكون ممثلًا للأمة بأسرها، وليس معبرًا عن فئة أو جماعة أو شريحة اجتماعية بعينها – كالعمال والفلاحين. ونحن نعي تمامًا أن قسمًا من مهام البرلمانيين هو تمثيل دوائرهم والتعبير عن آراء ناخبيهم ورعاية مصالحهم، إلا أن هذا الشق من العمل النيابي لا يجب أن يطغى على الهدف الأعم والأسمى لعضوية البرلمان،

ألا وهـو التشـريع وسـن القوانين، وهو مـا يتطلب أخذ مصالـح الأمة بكامل عناصرها وطوائفها بعين الاعتبار.[1]

(٢) قانونيـا، يخـل مبدأ ٥٠٪ عمال وفلاحين بقاعدة المسـاواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، فكيف يشـرّع الدسـتور لمحاباة الدولـة لجماعة بعينها وكيف يقيم الدسـتور تمييـزًا منهجيا لصالح فئة على حسـاب فئات وطبقات أخرى في المجتمع؟

(٣) أمـا تاريخيا، فإنه رغم غيـاب العدالة الاجتماعية في مصر ما قبل ثورة ١٩٥٢ واتسـاع الفوارق بيـن الطبقات، فإن العمال والفلاحين لـم يحرموا قانونًا من الترشـح لمجلس النواب ولـم تحجب عنهم حقوقهم السياسـية. هذا بالطبع لا ينقـص ولا ينفي حقيقة تهميش هذه الطبقات الكادحة التي لم تحظ بالقدر الكافي من الرعاية من قبل المجتمع.

(٤) وواقعيـا، فرغـم ما تحقق مـن إنجازات ومـا اتخذت من إجراءات لتحسـين أوضـاع الفـلاح والعامـل المصرييـن، فإن هـذه الطبقـات مازالـت لا تتمتع بالمسـتوى الملائـم من المعيشـة الـذي كان يفترض أن يحققه نظام سياسـي انحـاز – نظريا – للعمـال والفلاحين. فلم تنهض الدولة بالشـكل المطلوب بمسـتوى الخدمـات فـي الريف، ولـم تحقق نقلـة نوعية في مسـتوى التعليم وأخفقت في الارتقاء بمؤشـرات الصحة ومعدلات النمو في أوسـاط هؤلاء المصريين، الأمر الذي يدفعنا للقول إن اشـتراط أن يتكون البرلمان من ٥٠٪ من العمال والفلاحين أثبت عدم جدواه كوسيلة لتحسين حال ومعيشة عمال وفلاحي مصر.

---

(١) يحضرنا هنا ما قاله السياسي والكاتب البريطاني إيدموند بيورك (Edmund Burke):

«البرلمان لا يتكون من سفراء لمناطق متناحرة وصاحبة مصالح متعارضة، ولا يَعِدُ بسعى عضو البرلمان لأن يدافع عن مصالح وأغراض الجهة التي يمثلها، وإنما البرلمان هو هيئة تشاورية لأمة تجمعها مصلحة واحدة ومصير واحد، حيث لا ينبغي أن تسود المقاصد الفردية الضيقة للأقاليم المختلفة، وإنما يجب أن يحكم العملية التشريعية الصالح العام الذي تحدده الهيئة التشريعية كجماعة معبرة عن ضمير الأمة.

(٥) أما زمنيا، فلم يُصمم شرط أن يكون نصف أعضاء البرلمان من العمال والفلاحين ليكون أبديًّا، ذلك لأنه يندرج تحت ما يعرف بالتمييز الإيجابي (أو الـ Affirmative Action كما عرف في الغرب) الذي يهدف لمعاونة ومساعدة طبقة أو شريحة مجتمعية أو جماعة إثنية أو عرقية عانت في أزمان وحقب فائتة من تمييز واضطهاد على يد جماعة أخرى، الأمر الذي يتطلب أن تتيح الدولة لهذه الطبقة فرصة أكبر للحاق بباقي شرائح المجتمع من خلال التمييز الإيجابي لصالحها. إلا أن هذه الإجراءات لا تكون دائمة، وإنما تنتهي بزوال الفوارق وبتأهيل الجماعة التي حظيت بالمعاملة التفضيلية وإعدادها للمشاركة بفاعلية في المجتمع على أساس من المساواة مع باقي الشرائح. وبالنسبة لمصر، فإننا نرى أن عَدَّ شرط ٥٠٪ عمال وفلاحين من «مكاسب ثورة يوليو ١٩٥٢» يوحي ويومئ بأن هذا شرط لا يجوز المساس به، وهو ما لا يستقيم مع كونه إجراء وقتيا مؤقتا يتعين أن يزول بزوال الظرف التاريخي الذي جاء لمعالجته، والممثل في سيطرة قوى الرجعية والإقطاع على السياسة والاقتصاد في البلاد وتعاون الطبقة الحاكمة مع الاحتلال والاستعمار الأجنبيين – وهو ما نرى أنه انتهى بالفعل.

(٦) وحتى مستقبليا، فإننا لا نتصور أن يبقي الدستور الجديد الذي سينقل الأمة المصرية إلى آفاق المستقبل على نص يشترط أن يكون نصف مشرعي مصر من غير حاملي الشهادات الجامعية، فكيف نتوقع ممن لم تتح لهم فرصة الاطلاع على ما حققه العالم من نهضة فكرية وثقافية وعلمية أن يقودوا مصر في مسيرة بناء دولة حديثة ومتطورة وناهضة اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.

(٧) وأخيرًا، فإذا كان المصريون قد عانوا قبل ثورة ١٩٥٢ من استئثار طبقة بعينها بالسياسة وبالاقتصاد وبمقدرات البلاد، وهو ما قامت حركة الجيش لتغييره وأيدته الجماهير فيه، فإن المصريين الذين ثاروا في ٢٥ يناير ٢٠١١ لم ينتموا لطبقة أو فئة بعينها. بل قاد الثورة شباب مصر الراغب في خلق

مستقبل أفضل لنفسه ثم انضمت لهم جموع المصريين بأقباطهم ومسلميهم، وبفقرائهم وأغنيائهم، وبالمتعلمين والأميين، الأمر الذي يعني أننا أمام لحظة تاريخية مفصلية يتعين أن تفرز مؤسسات وهياكل سياسية تعي أخطاء الماضي وتتلافاها وتعكس متطلبات الحاضر وتؤهلنا لتحقيق آمال المستقبل وطموحاته.

بالإضافة لقضية تكوين نصف البرلمان من العامل والفلاحين، نرى أنه يتعين أن يعيد المشرع الدستوري النظر في المادة ٨٩ من دستور ١٩٧١ التي تجيز «للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب».[١] ذلك لما يمثله السماح لموظفي الدولة المصرية ولأعضاء أجهزتها الإدارية والبيروقراطية بالانضمام للبرلمان من إخلال خطير بمبدإ الفصل والتوازن بين السلطات، ويحد من قدرة البرلمان على الاستقلال بإرادته وأن يذود عن نفسه من تدخل الجهات الإدارية في عمله، فكيف يتسنى لعضو في البرلمان أن يحاسب وزيرًا أو مسئولًا حكوميا يكون عضو البرلمان موظفًا تابعًا له؟ لذا، فإننا ندعو لحذف هذه المادة من الدستور المقبل، وأن ينص في قانون مباشرة الحقوق السياسية على عدم جواز أن ينضم موظفو الجهاز الإداري بالدولة إلى البرلمان لما يمثله ذلك من تعارض بين وظائفهم وعملهم النيابي بما يعد إخلالًا بمبدإ الفصل بين السلطات.[٢]

ويبقى لنا موضوع أخير نود تناوله في هذا الجزء المتعلق بعضوية مجلس الشعب، ألا وهو آلية الطعن في نتائج الانتخابات وفي عضوية مجلس الشعب، والتي كانت مثار جدل واسع في المجتمع. ونظمت المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١ هذا الموضوع بنصها على أن «يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه».[٣] وقد عرف مبدأ استقلال مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٩.

(٢) انظر أيضًا: سعد عصفور، النظام الدستوري المصري: دستور ١٩٧١ (١٩٧٥).

(٣) دستور ١٩٧١: المادة ٩٣.

أعضائه شعبيا بـ «سيد قراره»، أي أن المجلس لا سلطان عليه في تقرير صحة عضوية من انتخبوا لعضويته. وتعرض هذا المبدأ لنقد لاذع نظرًا لكونه وضع سلطة البت في صحـة الانتخابـات البرلمانية في يد جهة غير محايدة لديها مصلحة سياسـية في نتائج الانتخابات وتشكيل البرلمان.

تعود فكرة منح البرلمان سـلطة التحقيق في سـلامة عضوية أعضائه للقرن التاسع عشر، حيث كانت المجالس النيابية في فرنسا والمملكة المتحدة تتمتع بصلاحية البت فـي الطعون الانتخابية، وذلك إعمالًا لنظرية سـيادة البرلمان والتي تقضي إنه لا يحق لأي جهة أو سلطة في الدولة أن تراجع قرارات البرلمان أو أن تتدخل في عمله حفاظًا على اسـتقلاليته لكونه المعبر عن الإرادة الشـعبية. إلا أن هذا المنهج تم تنحيته جانبًا منذ منتصف القرن التاسـع عشـر، حيث أناطت الدول الأوروبية بالسـلطات القضائية مسئولية النظر في الطعون المقدمة في نتائج الانتخابات البرلمانية. فأصدرت بريطانيا قانونًـا فـي ١٨٦٨ يمنح المحكمة العليا حق تلقي الطعـون الانتخابية وإصدار أحكام واجبة النفاذ بشأنها.

أما في مصر، فقد أخذ دستور ١٩٢٣ بفكرة تولي البرلمان سلطة البت في الطعون الانتخابيـة.[1] إلا أن المشـرع المصري أعاد النظر في هذا الأمـر وأصدر القانون رقم ١٤١ لسـنة ١٩٥١ والـذي أوكل إلـى محكمـة النقـض - بوصفها أعلـى محكمة في البـلاد - سـلطة الفصل فـي صحة العضويـة البرلمانية. وللأسـف لم تأخذ الدسـاتير الجمهوريـة المصرية بهذا النهج، وإنما أعادت صلاحيـة البت في الطعون الانتخابية بالكامل إلى البرلمان، وإن كان دستور ١٩٧١ قد كلف محكمة النقض ببحث الطعون المقدمة وإصدار تقرير بشأنها يحال لمجلس الشعب ليتخذ ما يراه، أي أن هذه التقارير لم تكن ملزمة للمجلس. ولحسـن الحظ، جاءت المادة ٤٠ من الإعلان الدسـتوري الـذي أصدره المجلـس الأعلى للقوات المسـلحة في ٣٠ مـارس ٢٠١١ بنص يعيد لمحكمة النقض سـلطة البـت في الطعون الانتخابيـة وإصدار أحكام ملزمة بشـأنها، وهو المبدأ الذي نراه صائبًا ويتعين الإبقاء عليه في الدستور المصري الجديد.

---

(١) دستور ١٩٢٣: المادة ٩٥.

ونـود، فـي هذا الصـدد، التنويه بأن الأخذ بهـذا النص، بما ينطـوي عليه من رقابة قضائيـة على صحـة العضوية البرلمانيـة، لا يخل بمبدإ الفصل بين السـلطات، حيث إن التأكد من صحة وسـلامة العملية الانتخابية يعد من الأعمال السـابقة على تكوين المجلس التشـريعي، أي أنه لا يعد تدخلًا في عمل البرلمان. كما أن السلطة القضائية تتمتـع بالفعل بحق الرقابة على أعمال السـلطة التشـريعية من خـلال رقابة المحكمة الدستورية العليا على التشريعات التي يقرها مجلس الشعب.

ب. اختصاصات مجلس الشعب

نعـرض في هذا القسـم للمهـام التـي أوكلها دسـتور ١٩٧١ للبرلمـان المصري، وذلـك لتعريف القـارئ بأهم الوظائـف التي يفتـرض أن يؤديها البرلمـان والأدوات المتاحة لهذه المؤسسـة لتأدية وظيفتها. كما سـنطرح بعض أفكارنا وتصوراتنا لكيفية النهوض بالهيئة النيابية في مصر وتمكينها بالاضطلاع بدور أكبر في الحياة السياسـية المصرية في المسـتقبل. وسنبدأ بالوظائف التشـريعية لمجلس الشعب، ثم نستعرض اختصاصاته المالية، ونختم هذا الجزء بعرض أدوات رقابته على السلطة التنفيذية.

وإذا بدأنا بالوظيفة الرئيسـية والأساسـية لمجلس الشـعب، وهي التشـريع وسـن القوانين، فسنجد أن دستور ١٩٧١ جعلها في طليعة مواده المتعلقة بالمجلس، حيث نصت المادة ٨٦ على أن «يتولى مجلس الشـعب سـلطة التشـريع»، ثـم أضافت هذه المادة لمهام المجلس بالإشـارة إلى أنه «يقرر السياسـة العامة للدولة، والخطة العامة للتنميـة الاقتصادية والاجتماعيـة، والموازنة العامة للدولة، كمـا يمارس الرقابة على أعمال السـلطة التنفيذية».[١] وتفعيلاً لكون مجلس الشـعب هو المعني أساسًا بسلطة التشـريع جـاءت المادة ١٠٩ لتتيـح لجميع أعضاء المجلس أن يتقدموا بمشـروعات قوانين.[٢] وكما أشرنا عند شرحنا للمهام التشريعية لرئيس الجمهورية، فإن إجراءات

(١) دستور ١٩٧١: المادة ٨٦.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٠٩.

طرح مشـروعات القوانين من قبل أحد أعضاء مجلس الشـعب تختلف قليلًا عما هو متبع بالنسبة للقوانين المقدمة من الرئيس، فيتعين أن يحال المشروع إلى لجنة خاصة لدراسته قبل إحالته للجنة المختصة بموضوع المشروع لمناقشته، وذلك لما تتمتع به السـلطة التنفيذية من قدرات وإمكانات تتيح لها دراسة مشروعات القوانين وإعدادها بالشكل الملائم للعرض على السلطة التشريعية، وهي القدرات التي عادة ما لا تكون متاحة لأعضاء البرلمان.

وفي هذا الإطار، فإننا نقترح أن ينظر مجلس الشعب في المستقبل في إنشاء جهاز للمعلومـات والأبحـاث لمعاونة نواب الشـعب في أداء عملهم. فعلى سـبيل المثال، أمـر الرئيس الأمريكي وودرو ويلسـون في ١٩١٤ بإنشـاء مركـز أبحاث الكونجرس (Congressional Research Service) ليخـدم أعضـاء مجلسـي النـواب والشـيوخ الأمريكييـن ويوفر لهم جميـع المعلومات ذات الصلة بمجـالات عمل الكونجرس، بمـا فيهـا أبحاث تاريخية وسياسـية واقتصادية وإحصاءات وتحليـلات.. كما تتعدى مهمة هذا المركز مجرد تجميع المعلومات لتشـمل تحليل وتقييم الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المطروحة على الساحة والتي تهم أعضاء الكونجرس، مما يساعدهم في تكوين آراء ومواقف على أسس علمية مدروسة.

بالإضافة إلى هذا الاختصاص التشـريعي العام، أناط الدسـتور بالبرلمان مسئولية المصادقـة علـى طوائف معينة من المعاهـدات التي تبرمها مصر مـع الدول والهيئات الدوليـة، وهـي تلك التي تتصـل بالصلح أو التحالـف أو التجـارة أو الملاحة، فضلًا عـن جميـع الاتفاقيات التي تنطـوي على تعديل أراضـي الدولـة أو المرتبطة بحقوق السـيادة أو التي تحمِّل خزانة الدولة نفقات لم ترد في الموازنة العامة التي وافق عليها المجلس.[1] وبالنسـبة لهذه الاتفاقيات، فإنها لا تسـري ولا تحدث أثرا قانونيا إلا بعد موافقـة مجلس الشـعب عليهـا. أما الاتفاقيات الأخرى التي ليسـت ضمـن تلك التي اشـترطت المـادة ١٥١ موافقة مجلس الشـعب لسـريانها، فيحق لرئيـس الجمهورية

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٥١.

أن يبرمها من دون موافقة المجلس، وإن ألزمت الرئيس بإبلاغ المجلس بعقد هذه الاتفاقيات.

ونحن نرى أنه من الأوفق أن يأتي الدستور الجديد بشرط عام يسري في مواجهة الاتفاقيات الدولية كافة بغض النظر عن نوعها أو الغرض منها تلزم السلطة التنفيذية بموجبه بإحالة جميع المعاهدات الدولية إلى البرلمان للمصادقة عليها قبل أن تسري، وذلك تفاديًا لتكرار ما حدث إبان توقيع بروتوكول تصدير الغاز الطبيعي المصري لإسرائيل، حيث جاءت الاتفاقية في شكل مذكرة تفاهم وتحججت الحكومة بكونها اتفاقية من النوع البسيط[1] التي لا يشترط الدستور موافقة مجلس الشعب عليها لبدء العمل بها.

أما بالنسبة لرقابة مجلس الشعب على أداء وعمل السلطة التنفيذية، وهو من أهم مهام السلطة التشريعية ومن أبرز ملامح وتطبيقات مبدإ التوازن بين السلطات الذي تتأسس عليه نظم الحكم الديمقراطية، فقد حدد الدستور وبعض القوانين المكملة له الأدوات المتاحة للبرلمان لممارسة هذه السلطة، وهو ما نستعرضه فيما يلي:

أولى هذه الوسائل المخصصة لمجلس الشعب لمتابعة عمل الحكومة ومحاسبتها هي «**السؤال**»، حيث نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٧١ على أنه «لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم. وعلى رئيس مجلس الوراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونه الإجابة عن أسئلة الأعضاء. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب».[2] ويتضح من هذا النص أن السؤال يعد استفسارًا يوجهه أحد أعضاء المجلس إلى من يرى أنه معني بالموضوع. وقد يكون هدف السؤال الاستعلام عن رأي المسئول الحكومي الموجه له السؤال في موضوع يهم عضو البرلمان، أو قد يكون الغرض هو لفت

(١) في الفارق بين الأنواع المختلفة للاتفاقيات، انظر: صلاح عامر، مقدمة في دراسة القانون الدولي العام (١٩٩٨).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٤.

الانتباه إلى الموضوع محل السؤال واسترعاء انتباه الحكومة إلى اهتمام البرلمان بالموضوع. ويفسر الفقهاء الدستوريون هذه المادة بأنها تقيم علاقة ثنائية بين عضو مجلس الشعب الذي وجه السؤال والمسئول الحكومي الذي تلقى السؤال، أي أن هذه المادة لا تسمح بإدخال باقي أعضاء البرلمان في النقاش ولا تفتح الموضوع محل السؤال للتداول في المجلس.[1] لذا، فإننا نقترح أنه يمكن مستقبلاً أن تنص اللائحة الداخلية وقواعد الإجراءات لمجلس الشعب على تعميم الأسئلة الموجهة من أعضاء مجلس الشعب والردود التي ترد إليها من الحكومة على جميع أعضاء المجلس وإتاحتها للإعلام وللجمهور، إلا إذا ارتأى المجلس إبقاءها سرية لدواعي سياسية أو أمنية.

منحت المادة ١٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الحق لأعضائه أن يوجهوا **طلبات إحاطة** للوزراء أعضاء الحكومة لمعرفة رأيهم بشأن موضوعات تدخل ضمن اختصاص المسئول الذي وجه إليه طلب الإحاطة. وتنص المادة ١٩٦ من اللائحة الداخلية على أنه لعضو المجلس المتقدم بطلب الإحاطة أن يتلو بيانًا في المجلس حول الموضوع محل الطلب وللوزير أو المسئول المعني بهذا الطلب أن يرد على الطلب في نفس الجلسة. وبالإضافة لتوجيه الأسئلة وطلبات الإحاطة، أجاز الدستور لعشرين من أعضاء مجلس الشعب أن يطلبوا **إجراء مناقشة** في البرلمان حول أي موضوع عام، ويكون الغرض من هذه المناقشات هو تبادل الرأي بين القوى السياسية الممثلة في البرلمان حول قضية معينة ومعرفة رأي الحكومة بشأنها.[2]

أما رابعة الأدوات المتاحة لأعضاء مجلس الشعب لمحاسبة الحكومة على أدائها، فهي **الاستجوابات**، التي جاءت في المادة ١٢٥ من دستور ١٩٧١. وتختلف هذه الأداة عن الأسئلة وطلبات الإحاطة في أن هاتين الوسيلتين تعبران عن رغبة عضو مجلس الشعب في التعرف على موقف الحكومة أو الوزير المختص في أمر معين،

---

(١) الدكتور محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية (١٩٩٦).

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٢٩.

من دون أن يرتبط الأمر بالضرورة بمساءلة أو محاسبة مباشرة. أما الاستجواب، فإنه يحمل في طياته شيئًا من الاتهام وقدرًا من النقد لأداء الحكومة ويطلب من ممثلها أن يبرر سياسة السلطة التنفيذية وأن يشرح للبرلمان أسباب ودواعي الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في موضوع معين، وهو ما نصت عليه المادة ١٢٥ صراحة بقولها إن الغرض من توجيه الاستجوابات لرئيس الوزراء وأعضاء الحكومة هو «لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم». ويمتاز الاستجواب كذلك بكونه يتخطى حدود العلاقة الثنائية التي يقيمها السؤال بين عضو البرلمان وممثل الحكومة، حيث يحق لجميع أعضاء مجلس الشعب المشاركة في النقاش حول الاستجواب. ويشترط الدستور أن يجرى النقاش حول الاستجواب بعد ٧ أيام على الأقل من طرحه، إلا في حالات الضرورة التي يقررها المجلس.

إضافة لما تقدم من وسائل، يحق لمجلس الشعب وفق المادة ١٣١ من الدستور أن **ينشئ لجانا** بغرض «فحص نشاط إحدى المصالح الإدارية والمؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة».[1] ويفهم من هذا النص أنه يحق للمجلس أن ينشئ لجنة من أعضائه أو أن يكلف لجنة من لجانه القائمة للتحقيق في واقعة ما أو فحص أساليب عمل إحدى الهيئات الحكومية أو الأجهزة التنفيذية، وهو ما تم في أكثر من مناسبة، منها مثلًا اللجنة التي نظرت في واقعة غرق العبارة «السلام ٩٨». وما يستوقفنا بشأن هذا النص هو أن الدستور لم يحدد مآل التقارير التي تعدها لجان تقصي الحقائق البرلمانية، والجهة التي ستعرض عليها، حيث نخشى من أن يكون نص دستور ١٩٧١ قد مكّن الحكومة من تجاهل هذه التقارير. لذلك، فإننا نوصي بأن يدرج الدستور الجديد للبلاد نصا يضمن التفات الحكومة إلى هذه التقارير وأن تأخذها بعين الاعتبار. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يلزم الدستور الحكومة بأن تطلع على تقرير لجان مجلس الشعب وأن تعد ردًّا مكتوبًا

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٣١.

عليه، أو يمكن أن يستلزم الدستور أن يمثل الوزير المختص أو حتى رئيس الوزراء أمام البرلمان لمناقشة التقرير، مع إمكانية أن يتم التصويت على حجب الثقة عن الحكومة أو الوزير المعني إذا لم يرض مجلس الشعب عن رد الحكومة على تقرير اللجنة البرلمانية.

أما إذا استنفد مجلس الشعب جميع الوسائل والأدوات المتاحة أمامه من توجيه أسئلة وطلبات إحاطة وطرح موضوعات عامة للنقاش وإنشاء لجان لتقصي الحقائق ثم استجواب الحكومة، فإنه يظل أمام البرلمان أن يسعى **لحجب الثقة** عن أحد وزراء الحكومة أو أن يقرر مسئولية رئيس الوزراء. وقد ناقشنا في القسم الخاص بالمسئولية السياسية للحكومة الإجراءات المتعلقة بسحب الثقة من الوزراء ومن الحكومة بأكملها، وبينا ما نراه عوارا وخللا في هذه البنود، وقلنا إنها تنطوي على تقليص لصلاحيات السلطة التشريعية بما يحد من فاعلية أهم أدواتها للرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وهي إمكانية إسقاط الحكومة. لذا، اقترحنا أن تراجع النصوص الخاصة بتقرير مسئولية رئيس الوزراء (أي حجب الثقة عن الوزارة) لجعلها أكثر يسرًا ولتمكين البرلمان من إسقاط الحكومة بمجرد موافقة أغلبية أعضائه.

أما وقد ناقشنا الوظيفتين التشريعية والرقابية لمجلس الشعب، نعرج هنا باختصار على ثالث الوظائف الرئيسية للبرلمان، وهي المسئوليات المالية. وتاريخيا، تعتبر سيطرة البرلمانات على حق التصرف في الموارد المالية للدولة وأوجه صرف هذه الموارد من أهم أدوات رقابة السلطة التشريعية على الحكومات. ومن هنا برزت عبارة «Power of the Purse» في الدول الغربية التي ترسخت لديها ثقافة الديمقراطية، وهي تعني حرفيًّا «قوة المحفظة»، أي أن قوة السلطة التشريعية تنبع من سيطرتها على «محفظة النقود» الخاصة بالدولة وآليات التصرف في هذه الأموال.

وتعد أهم الأدوار التي تضلع بها الهيئات النيابية في الدول الديمقراطية مناقشة وإقرار هذه المؤسسات للميزانية السنوية للدولة، وهو المبدأ الذي أخذت به الدساتير المصرية منذ دستور ١٩٢٣. وبالنسبة لدستور ١٩٧١، فقد أوجبت المادة ١١٥ «عرض

مشـروع الموازنة العامة على مجلس الشـعب قبل شـهرين على الأقل من بدء السـنة الماليـة، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها. ويتم التصويت على مشـروع الميزانية بابًا بابًا وتصدر بقانون، ولا يجوز لمجلس الشـعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومـة، وإذا لـم يتم اعتمـاد الموازنـة الجديدة قبل السـنة المالية عمـل بالموازنة القديمـة إلى حين اعتمادها».[1] ثم أتت المادة ١١٦ لتوجب موافقة مجلس الشـعب علـى نقل أي مبالغ من أحد أبواب الميزانية إلى أبواب أخرى، بالإضافة إلى اشـتراط موافقة المجلس على أي مصروفات لم ترد بالموازنة. وبعد انتهاء السنة المالية، ألزم الدستور أن تقدم الحكومة إلى البرلمان الحساب الختامي لميزانية الدولة.[2]

والنقـد الرئيـس الـذي نـود أن نوجهه لهـذه النصـوص يتمثل في حرمـان مجلس الشـعب من تعديل أو مراجعة الميزانيـة، بما يقصر دور البرلمان على مجرد التصديق علـى مـا تقدمـه لـه الحكومة، فـلا يملك المجلـس إلا الموافقـة أو الاعتـراض على الميزانيـة بأكملهـا، وهو نص لم يرد في دسـتوري ١٩٢٣ و١٩٣٠، وإنما اسـتحدثته دسـاتير العهد الجمهوري. لذا، فإننا نرى أنه يمكن للجمعية التأسيسـية التي سـتضع الدستور المصري الجديد أن تستقي من خبرات الدول الأخرى في هذا الشأن بهدف تقوية شـوكة مجلس الشـعب المصري في مواجهة السـلطة التنفيذية من خلال منحه صلاحيـات أكبـر فيمـا يتعلق بالميزانيـة. وبالتحديـد، فإننا نـود اسـترعاء الانتباه إلى ما يقوم به الكونجرس الأمريكي من إجراءات أثناء مناقشته للموازنة الأمريكية، حيث تتضمـن الموازنة ١٣ بابًا، يتم مناقشـة كل منها علـى حدة، ويصادق الكونجرس على كل منهـا بموجب قانون يصدره، ثـم يتبعه قانون موحد للموازنـة الفدرالية الأمريكية ككل. والغـرض مـن ذلك هـو إتاحة الفرصـة للكونجرس لمناقشـة الحكومة في كل بنـد مـن بنود الموازنة وأبوابها كافة وإقرار كل منها على حدة، مما يعني أن مناقشـات الكونجرس تكون ثرية ويتاح لنواب الشعب الأمريكي أن يناقشوا السلطة التنفيذية في المبالغ التي حددتها لمختلف الوزارات والهيئات والبرامج الحكومية.

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٥.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١١٨.

ونحـن لا نقـول إنـه يتعيـن على المشـرع الدسـتوري المصـري أن ينهل مباشـرة مـن التجربـة الأمريكية، وإنمـا الغرض هو أن نقتـرح أن نتبع ذات الفلسـفة التي تتيح للمؤسسـة التشـريعية سـيطرة أكبـر ونفوذا أوسـع في عملية إعـداد وإقـرار الميزانية. لذا، فيمكن أن يسـمح الدسـتور المقبـل للبرلمان أن يقر كل باب مـن أبوب الميزانية على حدة بعد مناقشـته مع وزارة المالية ومع الـوزارة أو الهيئة الحكومية المعنية بهذا الباب، بالإضافة إلى منح مجلس الشـعب حق تعديل مشـروع الميزانية المقدم له من الحكومـة، وذلك للتأكـد من أن أوجه إنفـاق الموارد المالية للدولـة تعبر بصدق عن أولويات ورغبات الشعب المصري.

وإضافـة لما تقدم، فإننا نرى أن من أهم الخطوات التي يتعين أن نتخذها في اتجاه الحياة الديمقراطية السـليمة في مصر هي تحقيق الشـفافية فيما يتعلق بميزانية الدولة وأوجـه صرفها، وهو ما سيسـهم في مكافحة ظاهرة الفسـاد التي كشـفت التحقيقات التـي جرت في أعقاب ثورة ٢٥ يناير عن مدى استشـرائه في عديد من أجهزة الدولة. وستتحقق الشفافية من خلال الإجراءات التي اقترحناها فيما سبق كالسماح للبرلمان بتعديل الميزانية المقترحة من قبل الحكومة، وتكليفه بإقرار كل باب من أبوب الميزانية علـى حدة، بدلًا من الاكتفاء بمناقشـته للحكومة بشـأنها وإقـرار الميزانية برمتها. كما نقتـرح أن يعـاد النظر فـي المادة ١٢٣ من دسـتور ١٩٧١ التي تقـول: «يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة باسـتغلال موارد الثـروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبيـن أحوال التصـرف بالمجان في العقـارات المملوكة للدولة والنـزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك».

ونحـن نـرى أن من أخطر ما اتسـم به الفسـاد في مصر قبـل ثورة ٢٥ ينايـر هو أنه كان مقننًا ومشـرعنًا من خلال القوانين واللوائح. وليس هذا مقام الحديث عن آليات التصـدي للفسـاد الإداري، فموضوعنـا هنا هو شـرح ونقد نصوص دسـتور ١٩٧١. ولكن في إطار تناولنا للدسـتور وتقديمنا لمقترحات لملامح دسـتور جديد يؤسـس لحياة ديمقراطية سليمة في البلاد، فإننا نرى إمكانية اشتراط موافقة البرلمان على إقامة

مشـروعات ترتبط باسـتغلال الموارد الطبيعية للبلاد. ونحن لن نطرح نصا دسـتوريا محددًا في هذا الشـأن لأن الأمر يتطلب مناقشـة ودراسـة معمقة مـن قبل المختصين في مجال مكافحة الفسـاد والملمين بأسـاليب عمل الأجهزة البيروقراطية للدولة في المجـالات المرتبطة بالموارد الطبيعية وكيفية إدارتهـا وتنميتها.. إلا أننا نرى ضرورة أن ترتكز فلسفة النص الدستوري على عدم إحالة مسألة إدارة الموارد الطبيعية برمتها للقانون، بحيث يصدر قانون بشأنها مرة واحدة يترك تنفيذه بالكامل للسلطة التنفيذية. وإنمـا نـرى إمكانية أن يمنـح البرلمان دورا أكبـر في مراجعة المشـروعات التي تقوم بها الحكومة والعقود التي تبرمها لاسـتغلال الموارد الطبيعية للبلاد والامتيازات التي تمنحها للشركات المحلية والأجنبية لإدارة هذه الموارد والتصرف فيها.

وتعزيزًا للشـفافية وتعميقًا لرقابة البرلمان على أداء الحكومة فإننا نرى إعادة النظر فيمـا جـرت عليه العـادة من إبقاء بعـض أوجه الإنفـاق الحكومي سـرية وغير متاحة للمناقشـة فـي البرلمـان. وبالتحديـد، هناك ضـرورة لإضفاء قـدر أكبر من الشـفافية علـى عملية مناقشـة وإقـرار ميزانيـات الهيئات والأجهـزة الحكومية كافـة في مصر، بما في ذلك رئاسـة الجمهوريـة والأجهزة المرتبطة بالأمن القومـي كوزارات الدفاع والخارجيـة والداخلية. وإدراكًا منا لخطورة وحساسـية هذه الموضوعات التي تمس أمن مصر وسـلامتها، ورغبة منا في إقامة توازن بين مبدإ الشـفافية واعتبارات الأمن، فإننا نرى إمكانية بحث تقسيم ميزانيات هذه الأجهزة إلى أنواع متعددة تتمتع كل منها بمسـتوى مختلـف من درجات السـرية. فيمكـن أن تناقش ميزانيـات بعض الجهات بعلنية وشـفافية كاملتين، كميزانية وزارتي الخارجية والداخلية وبخاصة ميزانية جهاز الأمـن الوطني الـذي حل محل جهاز مباحث أمن الدولة. أمـا ميزانيات وزارة الدفاع وأجهـزة أمنيـة أخرى، فيمكـن أن تعـرض ميزانياتها علـى لجان برلمانيـة متخصصة تجرى جلسـاتها سـريا، على أن تناقش هذه اللجان بعض بنود ميزانيات هذه الجهات (كميزانية جهاز الخدمة الوطنية التابع للقوات المسلحة ومفردات مرتبات ومعاشات الشـرائح المختلفة من ضباط هذه الوزارات والأجهزة)، فيما تبقى بنود أخرى سـرية وتعرض في شكل مبالغ كلية وإجمالية غير مفصلة (كميزانية الإنتاج الحربي ومجمل

ميزانية الأفرع الرئيسية للقوات المسلحة وميزانيات التسليح وأوجه صرف برامج التعاون الأجنبية وميزانيات أجهزة الأمن القومي السرية). ونود أن ننوه بأن هذه الإجراءات متبعة بالفعل في دول أخرى. فعلى سبيل المثال تظل حسابات وميزانيات وكالة المخابرات المركزية الأمريكية سرية وغير معلنة للجمهور، ولكنها تراجع من قبل الـ Office of Management and Budget (مكتب الشئون المالية والإدارية التابع للبيت الأبيض)، ولجنتي شئون الاستخبارات في مجلسي الشيوخ والنواب اللتين تعقدان جلساتهما سريا.

أما بالنسبة لجباية الضرائب، وهو آخر صلاحيات مجلس الشعب التي سنتناولها، فقد اشترط دستور ١٩٧١ ألا تنشأ الضرائب العامة أو تعدل أو تلغى إلا بقانون. ومعنى هذا أنه لا يجوز إقامة الضرائب العامة إلا بموافقة مجلس الشعب.[١] والمقصود بالضرائب العامة هي تلك التي تكون سارية في جميع سكان الجمهورية، بعكس الضرائب المحلية التي تصدر وتنشأ بقرار من المجالس المحلية، والتي لا تتطلب موافقة مجلس الشعب لإقامتها. وقد اتفق دستور ١٩٧١ في ذلك مع ما سبقه من دساتير في العهدين الجمهوري والملكي.[٢]

٤ - الفرع الرابع: السلطة التشريعية: مجلس الشورى

لم ينص دستور ١٩٧١ في بادئ الأمر على إنشاء مجلس للشورى، إنما أضيف هذا المجلس إلى السلطة التشريعية المصرية بموجب تعديل دستوري في عام ١٩٨٠. وكانت أغلب صلاحيات المجلس وفق نص تعديلات ١٩٨٠ الدستورية استشارية.. فكانت المادة ١٩٥ تنص على وجوب أخذ رأي المجلس في مجموعة من الأمور التشريعية والقانونية، من دون أن يكون رأي المجلس إلزاميا، إلا أن التعديلات الدستورية التي أقرت في ٢٠٠٧ عادت وراجعت صلاحيات مجلس

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١١٩.

(٢) دستور ١٩٢٣: المادة ١٣٤ والمادة ١٣٥ / دستور ١٩٥٦: المادة ٩٤. دستور ١٩٥٨: المادة ٢٧. دستور ١٩٦٤: المادة ٧٠.

الشـورى ووسـعتها لتمنحه سـلطات تشـريعية مـن خلال اشـتراط موافقـة المجلس على التعديلات الدسـتورية المقترحة من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الشـعب، ومشـروعات القوانين المكملة للدسـتور، وبعض أنواع المعاهـدات الدولية.[1] فيما أبقـت التعديـلات الدسـتورية الأخيـرة على المهـام الاستشـارية لمجلس الشـورى مـن خـلال النص على ضـرورة أخذ رأي المجلـس في بعض الأمور، مـن بينها خطة التنميـة الاقتصاديـة للدولـة، ومشـروعات القوانيـن التي يـرى الرئيس إحالتهـا إليه، وما يطلب الرئيس التعرف على رأي المجلس بشـأنه من أمور تتصل بالسياسـة العامة أو الشئون الخارجية.[2]

أما بالنسـبة لتشكيل مجلس الشـورى، فقد قسمت نصوص الدسـتور وتعديلاتها عضوية المجلس إلى ثلثين ينتخبان بالاقتراع السـري المباشـر، بحيث يكون نصفهما من العمال والفلاحين، وثلث يعينهم رئيس الجمهورية، من دون أن يشترط أن يكونوا من العمال والفلاحين. وتكون عضوية المجلس ستة أعوام.

وقـد طالب كثير من الخبراء والسياسـيين في أعقاب ثـورة ٢٥ يناير بإلغاء مجلس الشـورى إما لأن معظم اختصاصاته استشـارية، وإما بسـبب توظيف النظام السابق له كأداة للمجامـلات السياسـية ولمحابـاة المقربين من السـلطة.[3] ومـن جانبنا، فنحن نميـل للإبقاء على مجلس الشـورى، لأسـباب متعددة سـنوجزها لاحقًـا. ولكن قبل أن نسـتعرض دوافعنـا لتفضيـل الإبقاء على المجلس، يتعين أن نشـير مجـددًا إلى أن إحـدى أهم مشـكلات الحكم في مصر كانت إسـاءة تطبيق مبادئ دسـتورية ونماذج لنظم سياسـية مما أفرز مؤسسـات مشوهة الشـكل والبنيان.. أي أن المشكلة لم تكن في تبني نظرية قانونية معينة أو منهج معين لإدارة الدولة، وإنما كانت في تطبيق مبادئ

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٩٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٩٥.

(٣) محمد كمال ووليد مجدي، سياسيون يتفقون على ضرورة إلغاء مجلس الشورى ونسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين، جريدة المصري اليوم: الأول من إبريل ٢٠١١؛ أميرة فتحي، مطالبات بإلغاء مجلس الشورى، جريدة الوفد: ٢٣ فبراير ٢٠١١.

دستورية بشكل ملتو ويشوبه العوار. وهذا هو ما حدث بالنسبة إلى مجلس الشورى. فوجود مجلس أو محفل آخر في البرلمان بجانب مجلس الشعب ليس بالضرورة أمر سيئ وقد تكون له فوائده، وهو ما نناقشه هنا.

عادة ما تقرر الدول أن تتكون سلطتها النيابية من مجلسين أحدهما للنواب وآخر للشيوخ في حالتين: إما أن تكون دولة فيدرالية تحتاج لمحفل تُمثل فيه جميع الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي على قدم المساواة، وإما أن تكون دولة ملكية يتطلب نظام حكمها – عادة لأسباب تاريخية – وجود هذا المجلس ليضم في عضويته النخب الأرستقراطية التي كانت مهيمنة على الحياة السياسية في أزمان وحقب سابقة. لذلك، فإننا مقتنعون بأنه لا توجد حاجة ملحة لوجود مجلس آخر في السلطة التشريعية المصرية بجانب مجلس الشعب، وبخاصة أنه تم الاستغناء عن هذا المجلس بالفعل في ظل جميع الدساتير التي صدرت خلال سنوات حكم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر ولم يُعَدْ إنشاؤه إلّا في عام ١٩٨٠ وفي صورة مجلس للشورى لا يتمتع بنفس السلطات الواسعة التي كانت موكلة لمجلس الشيوخ في ظل دستوري ١٩٢٣ و١٩٣٠.

ولكن، وبالرغم مما عما تقدم، فإننا نرى فائدة في وجود هيئة تشريعية أخرى بجانب مجلس الشعب تسانده في أداء وظائفه الرقابية والتشريعية وتعاونه في مناقشة القضايا الوطنية الملحة. وتنبع توصيتنا هذه من واقع قراءتنا للمشهد السياسي المصري. فهناك أربعة طوائف من القوى على المسرح السياسي المصري حاليا، هي التيارات الدينية بمختلف مشاربها وتوجهاتها وبتعدد تجاربها السياسية، وقوى متناثرة في شتى أنحاء ومحافظات الجمهورية ترتكن إلى عوامل العصبية القبلية والعلاقات العائلية، وأطراف تعتمد على قوة وسطوة المال لديها مصالح تحتم عليها الاشتغال بالسياسة، وأخيرًا أحزاب سياسية ورثناها من فترة ما قبل ثورة ٢٥ يناير ومعظمها غير فعال وينقصها القواعد الشعبية التي تمكنها من تحقيق مكاسب سياسية كبيرة وبعضها الآخر مازال في مرحلة الإنشاء والتكوين وهي أيضًا سيصعب عليها فرض نفسها على الخريطة السياسية.

وبيـن هـذا وذاك، قد يلاحظ القارئ أن الفئة الأقل حظًّا والأكثر تهميشًـا سـتكون مثقفـي مصر ومفكريهـا وغيرهم من أصحاب الخبرات المتميـزة في مختلف مناحي الحيـاة، وهـم كلهم سـيصعب عليهـم المسـاهمة في الحياة السياسـية، فليسـوا ممن تكونت لديهم ثروات تمكنهم من الإنفاق على العمل السياسـي، وعادة يكونون ممن لديهم شبكة علاقات عائلية وقبلية تصل بهم إلى البرلمان، كما أن العديد منهم ليسوا ممن ينتمون إلى تيار ديني معين. لذا، تبقى الأحزاب السياسـية هي الوسـيلة الوحيدة التي يمكن لهذه الفئة من المصريين أن تشـتغل بالسياسة. إلا أن هذه الأحزاب، وكما أسـلفنا، سـتحتاج لفتـرة قد تطـول لبنـاء هياكلها وترسـيخ جذورها وبلـورة برامجها وتعريف الشـعب المصري بها، مما يعني أن هـذه النخبة المصرية التي نحن في أمس الحاجة لمساهماتها قد تجد نفسها مهمشة نسبيا في المشهد السياسي.

لذا، فقد يكون من الملائم أن ينظر المشـرع الدستوري في إنشاء مجلس للشورى على شـاكلة مجلس الشيوخ الذي اقترحته لجنة الخمسين التي أعدت مشروع دستور ١٩٥٤، والـذي ضـم فـي عضويته ممثليـن لطوائف مجتمعيـة مهمة قـد يجعل واقع الحياة السياسـية من الصعـب أن يحظوا بعضوية مجلس الشـعب.[١] وإذا اتبعنا نفس منهجية واضعي دستور ١٩٥٤، فإنه يمكن أن يتكون مجلس الشورى من ١٨٠ عضوًا ينتخب ثلثاهم بالاقتراع السـري المباشـر، ويعين رئيس الجمهورية الأعضاء السـتين الآخرين، على ألا تترك عملية الاختيار خاضعة لأهواء الرئيس كما كان الحال في ظل دسـتور ١٩٧١، وإنما أن ينص الدسـتور الجديد على قواعد وضوابط تحدد أسـلوب الاختيـار والشـرائح والطوائـف والجهـات التي يحـق للرئيس أن يختـار منها أعضاء مجلس الشورى المعينين. وبالتحديد، نرى انتهاج نفس الأسلوب الذي تبناه مشروع دستور ١٩٥٤ والقائم على تخصيص ٣٠ مقعدًا لشخصيات تنتخب من قبل مجموعة مـن الهيئات العاملة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، كنقابات العمال والعاملين بالمهن الزراعية (وهو ما يمثل نوعًا من التعويض لإلغاء نسـبة ٥٠٪ عمال وفلاحين) والغرف التجارية والحرفية ونقابات المهن الحرة كالأطباء والمهندسين والمحامين.

(١) راجع القسم الخاص بمشروع دستور ١٩٥٤، وبالتحديد المادة ٥٧ من المشروع الدستوري.

أما الفئة الثانية من الأعضاء غير المنتخبين وهي أيضًا تتكون من ٣٠ عضوًا، فيمكن أن تشمل شخصيات سياسية بارزة ورموز الفكر والعلم والدين كرؤساء حكومة ووزراء سابقين، وقضاة وضباط قوات مسلحة ودبلوماسيين متقاعدين، ومديرين عموم متقاعدين من الجهاز الإداري للدولة، وشخصيات كنسية وأئمة وشيوخ سابقين من الجامع الأزهر الشريف، وممثلين من المجالس القومية المتخصصة، كالمجلس القومي لحقوق الإنسان. وبالنسبة لهذه الفئات التي تعين مباشرة من قبل الرئيس، فإنه يمكن اشتراط موافقة الحكومة لضمان عدم استئثار مؤسسة الرئاسة بتحديد الشخصيات المعنية في المجلس.

أما بالنسبة لاختصاصات مجلس الشورى، فإننا نرى أنها يمكن أن تقسم إلى ثلاثة أقسام، الأول تشريعي، ويضم اشتراط مناقشة المجلس وموافقته على أي تعديلات دستورية تقترح من مجلس الشعب أو السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تكليفه بالموافقة على التشريعات المكملة للدستور في بعض المجالات التي يحددها المشرع الدستوري (ونرى أن الموضوعات الواردة في المادة ١٩٤ من دستور ١٩٧١ تشكل أساسًا جيدًا لتحديد اختصاصات المجلس)، على ألا تمس مجالات نرى ضرورة استئثار مجلس الشعب بها. وثانيًا، نرى أن يساهم مجلس الشورى في الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال تكليف رئيس الوزراء بإلقاء بيان الحكومة أمام المجلس، الذي يحق له مناقشته وإبداء الرأي بشأنه، من دون أن يكون له حق التصويت عليه، والذي نرى أنه حق يتعين أن يظل في يد مجلس الشعب وحده. كما يمكن أن يكون لأعضاء المجلس توجيه أسئلة للوزراء ومناقشتهم فيها، من دون أن يكون لهم حق طرح الثقة في الحكومة أو الوزراء. وثالثًا اختصاصات استشارية، ومنها أن يتاح لرئيس الجمهورية أو الحكومة استطلاع رأي مجلس الشورى فيما يريانه من موضوعات تتصل بالصالح العام. كما يمكن أن يسمح لأعضاء المجلس طرح ما يرون أنه يمس الصالح العام للنقاش، على أن يحيطوا مجلس الشعب والحكومة علمًا بالرأي الذي خلصوا في الموضوع محل النقاش.

وبذلك يتحول مجلس الشورى إلى وعاء لمفكري الأمة وحكمائها ومنبر يساهمون من خلاله في صياغة مستقبل البلاد، مع تفادي العيوب التي شابت تجربة مجلس الشورى منذ إنشائه في عام ١٩٨٠، فلن يكون لرئيس الجمهورية أو للسلطة التنفيذية حرية اختيار أعضاء المجلس المعينين وفق أهوائهم أو مصالحهم السياسية، وإنما سيُلزمون بتعيين من تنتخبهم مجموعة من الهيئات والجهات الفاعلة في المجتمع، بالإضافة إلى اختيار شخصيات تنتمي لجهات محددة وطوائف معينة في المجتمع، الأمر الذي نرى أنه سيسهم في الارتقاء بمستوى ومضمون النقاشات والآراء في السلطة التشريعية وسيثري الحياة النيابية المصرية.

٥- الفرع الخامس: سيادة القانون والسلطة القضائية

نتناول في هذا القسم، وهو الأخير في استعراضنا وتعليقنا على دستور ١٩٧١، أجزاء الدستور التي تنظم السلطة القضائية وترسي مبدأ سيادة القانون. والسلطة القضائية هي العنصر والمكون الثالث الذي يكتمل به، بجانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، بنيان الدولة وكيانها، حيث يتولى القضاء الفصل في المنازعات التي تنشب بين المواطنين بعضهم وبعض، بالإضافة إلى فض المنازعات التي تقوم بين المواطنين وأجهزة الدولة. أما مبدأ سيادة القانون، فهو الأساس الذي تنبني عليه مشروعية قرارات الدولة وأحكام القضاء، فبدون سيادة قانون يتحول الحكم في البلاد من نظام له أسس وقواعد إلى فوضى تسود فيها شهوة من هم في السلطة.

وسنبدأ هذا القسم بعرض تنظيم القضاء الدستوري في البلاد، ثم نعرج على فصول دستور ١٩٧١ المنظمة لمرفق القضاء، ومنها إلى الفقرات الخاصة بسيادة القانون، ثم نختتم بالتعليق على النصوص التي أوردها الدستور بشأن مكافحة الإرهاب.

أ. القضاء الدستوري

يقصد بالقضاء الدستوري تلك الأجهزة القضائية المكلفة بمراجعة وتقرير مدى دستورية القوانين المطبقة في البلاد. وتتميز مصر، رغم عراقة قضائها وشموخه،

بخبرة محدودة نسبيا في مجال القضاء الدستوري، حيث كان دستور ١٩٧١ هو الأول الذي نص صراحة على إنشاء محكمة دستورية عليا تختص بنظر الطعون المقدمة في دستورية القوانين، فقد خلت جميع الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ من أي إشارة إلى قضاء دستوري، إلا أن هذا لا يعني أن مصر لم تعرف القضاء الدستوري مطلقًا. وإنما كانت جميع المحاكم المصرية بمختلف درجاتها واختصاصاتها تمارس حق الرقابة الدستورية، من دون أن تختص محكمة أو جهة واحدة بممارسة تلك المهمة.[١]

وقد عالج المشرع المصري هذا الفراغ في منظومة القضاء المصري وأنشأ المحكمة العليا بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، والتي وصفت بأنها الهيئة القضائية العليا في البلاد، واختصت، ضمن أمور أخرى، بالنظر في دستورية القوانين[٢] ثم جاء المشرع الدستوري ونص في دستور ١٩٧١ صراحة على إنشاء المحكمة الدستورية العليا التي تتولى هي مهمة تلقي الطعون الدستورية. وبالتحديد، تتولى المحكمة الدستورية العليا عدة مهام جاء بعضها في المادة ١٧٥ من الدستور، وهي: أولًا «الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح»، وثانيًا «تفسير النصوص التشريعية». وأضاف قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر في ١٩٧٩ إلى هذه الاختصاصات مهمة الفصل في المنازعات التي تنشب بين الجهات القضائية بشأن موضوعات الاختصاص.[٣]

---

(١) كانت خلافات فقهية قد ثارت في ظل دستور ١٩٢٣ بشأن مدى حق السلطة القضائية في تحديد مدى دستورية القوانين، حيث كانت بعض الآراء الفقهيه ترى أنه لا يجوز للسلطة القضائية أن تمارس حق مراجعة دستورية القوانين لأن ذلك ينطوي على تدخل في عمل السلطة التشريعية، الأمر الذي يخل بمبدإ الفصل بين السلطات. إلا أن القضاء المصري حسم هذا الخلاف الفقهي بالتأكيد على أحقيته في نظر الطعون الدستورية والتصدي لها، حيث حكم القضاء الإداري في أحد الدعاوى بما يلي:

«إذا أهدرت إحدى السلطات أي مبدإ من مبادئ الدستور فإنها تكون قد خرجت عن دائرة المجال المحدد لاستعمال سلطتها. وإذا جاز لها أن تتخذ من مبدإ فصل السلطات علة تتذرع بها في إهدارها للدستور لانتهى الأمر إلى فوضى لا ضابط لها، مما يقطع بأن التزام كل سلطة من تلك السلطات بمبادئ الدستور هو خير الضمانات لإعمال مبدإ فصل السلطات بل ولتدعيم البنيان الدستوري جميعه».

المملكة المصرية: مجموعة أحكام مجلس الدولة القضية رقم ٦٥ لسنة قضائية ١ بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨.

(٢) المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا.

(٣) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ المنظمة للمحكمة الدستورية العليا.

وقد نص الدستور على مجموعة من الضمانات المهمة بشأن المحكمة وقضاتها، حيث وصفت المحكمة بأنها «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها»[1]، وأن أعضاءها «غير قابلين للعزل».[2] ومن جانبنا، كنا نفضل أن ينص الدستور في هذا الفصل المخصص للمحكمة الدستورية العليا على أن «قضاة المحكمة الدستورية العليا مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون»، وذلك مثلما ورد في المادة ١٦٥ من الدستور بشأن السلطة القضائية، حيث إن اختلاف الصياغة قد يومئ للقارئ بأن قضاة المحكمة الدستورية لا يتمتعون بنفس ما يحظى به أقرانهم في القضاء العادي من ضمانات لاستقلالهم.

أما بالنسبة لآليات تعيين القضاة الدستوريين، فقد جاءت المادة ٣ من قانون المحكمة لتحدد الفئات التي يجوز أن يختار من بينهم أعضاء المحكمة، وهم أعضاء المحكمة العليا التي ألغيت بصدور دستور ١٩٧١، وأعضاء الهيئات القضائية، وأساتذة القانون، والمحامين الذين ترافعوا أمام محكمتي النقض والإدارية العليا. وبالنسبة لآلية اختيار قضاة المحكمة، فقد أناط القانون برئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس المحكمة، دون اشتراط موافقة أي جهة أخرى على اختيار الرئيس. أما بالنسبة لأعضاء المحكمة، فقد نص القانون على قيام الرئيس بالاختيار من بين مرشحَيْن الأول مقدم من رئيس المحكمة والثاني من الجمعية العامة للمحكمة، على أن يتشاور الرئيس مع المجلس الأعلى للهيئات القضائية قبل اتخاذ القرار النهائي. ونرى أن هذه الآلية في الاختيار تشوبها عيوب كثيرة تتمحور حول السلطة الزائدة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية – الذي يرأس السلطة التنفيذية – في تحديد عضوية المحكمة. لذا، فإننا نقترح أن يراجع المشرع المصري آلية تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا، بحيث يتم إخراج رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية من عملية الاختيار والتعيين، أو على الأقل الابتعاد عن استئثارهما بها من خلال إشراك مجلسي الشعب والشورى والمجلس الأعلى للقضاء.

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٤.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٧.

ب. السلطة القضائية:

أفرد دستور ١٩٧١ الفصل السابع من الباب الخامس لتنظيم السلطة القضائية وذلك في ٩ مواد أكدت المادتان الأولى والثانية منها على مبدئي استقلال القضاء والقضاة، فجاءت المادة ١٦٥ بأن «السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون».[١] وأضافت المادة التالية أن «القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة».[٢] ويشير الفقه إلى أن مبدأ استقلال القضاء لا يعني أن ينفصل القضاء عن الدولة ومؤسساتها، فالقضاء، وكما أشرنا سابقًا، هو أحد الأعمدة الثلاثة التي ترتكن إليها الدولة. وإنما يقصد باستقلال القضاء أنه يتولى وحده دون تدخل من أي جهة أو سلطة أخرى الفصل في المنازعات القانونية المعروضة عليه، بالإضافة إلى استقلال القضاة في عملهم وعدم تلقيهم أوامر أو توجيهات أو تأثيرات من أي جهة وعدم خضوعهم لأي اعتبار سوى القانون وأحكامه وضمائرهم وما تمليه عليهم.[٣]

هذا، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تنظيم مرفق القضاء وتحديد اختصاصات المحاكم ودرجاتها وكيفية عملها. وبالتالي فلن نتطرق لما قد يعتري القوانين المنظمة للأجهزة القضائية من مثالب أثرت على أدائها خلال الأعوام الماضية لكوننا نركز هنا أساسًا على مواد دستور ١٩٧١ ونعلق عليها.

وفي هذا الإطار، يستوقفنا في المواد التسع التي أفردها المشرع الدستوري للسلطة القضائية ما جاء بالمادة ١٧٣ بأن «يقوم على شئون الهيئات القضائية، مجلس أعلى

---

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٦٥.

(٢) دستور ١٩٧١: المادة ١٦٦.

(٣) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤). وانظر أيضًا: محمد عصفور، استقلال السلطة القضائية، مجلة القضاة سنة ١٩٦٨.

يرأسه رئيس الجمهورية. ويبين القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية».[1]

وتعد هذه المادة تجسيدًا وتعبيرًا آخر لما تحدثنا عنه طوال تناولنا لدستور ١٩٧١ وطبيعة نظام الحكم الذي أقامه، حيث أضفت على رئيس الجمهورية – الذي يفترض أنه يرأس السلطة التنفيذية وليس غيرها – صفة رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذي أناط به الدستور سلطة إدارة شئون القضاء، وهو ما يعد إخلالًا فادحًا بمبدإ الفصل والتوازن بين السلطات.

وسينجلي للقارئ مدى الضرر الذي ألحقته هذه المادة باستقلال القضاء والقضاة عندما يعلم أن هذا المجلس ضم في تشكيله، بجانب رئيس الجمهورية الذي رأسه، كلًّا من وزير العدل، ورئيس هيئة قضايا الدولة (وهي الهيئة المكلفة بالدفاع عن الحكومة أمام المحاكم)، والنائب العام (المعين من قبل رئيس الجمهورية والتابع إداريًّا لوزير العدل)، ومدير النيابة الإدارية، بالإضافة إلى عضوين آخرين يعينهما رئيس الجمهورية. أي أن السلطة التنفيذية تستحوذ على سبعة من أصل أربعة عشر عضوًا يضمهم المجلس، الأمر الذي يؤمن للحكومة نفوذًا كبيرًا على السلطة القضائية وشئونها.

لذا، فإننا نوصي بإلغاء المادة ١٧٣ وإعادة صياغتها بشكل يقصي رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويضمن الاستقلال الكامل للقضاء عن سيطرة أي جهة أخرى في الدولة ويبعد السلطة التنفيذية عن عملية إدارة وتسيير شئون القضاء.

إضافة لما تقدم، فإننا نرى أنه لا داعي للإبقاء على المادة ١٧٠ من دستور ١٩٧١ والتي تنص على أن «يسهم الشعب في إقامة العدالة على الوجه وفي الحدود المبينة في القانون»، وهو نص يتعين أن نعترف بأننا لا نفهم مغزاه أو جدواه أو لزومه. فما معنى أن يساهم الشعب في إقامة العدالة؟ وما المقصود بالعدالة أصلًا، هل هي العدالة الاجتماعية، أو العدالة بمفهومها القانوني؟ وما علاقة ذلك بعمل القضاء؟

(١) دستور ١٩٧١: المادة ١٧٣ .

وهل هذا يعني أن ذلك مهم بالنسبة لعمل المحاكم والقضاة؟ وما أشكال مساهمة الشعب في إعلاء كلمة العدل؟ فهل يفتح ذلك الباب للمحاكم الشعبية وغيرها من الممارسات التي تغيب عنها ضمانات العدالة والمشروعية؟ كلها تساؤلات تثيرها المادة ١٧٠ والتي نرى أن ينأى المشرع الدستوري بمصر ودستورها المقبل عن هذه الصياغات الغامضة المبهمة التي تثير اللغط وينقصها الانضباط والوضوح وتبتعد عن المنطق والمنهج القويم.

وأخيرًا، نتعرض لمجموعة من أهم الموضوعات التي بسببها وُجِّهت الانتقادات لدستور ١٩٧١، ألا وهي السلطات التي منحها الدستور للحكومة لإنشاء قضاء استثنائي والافتئات على الحقوق والحريات العامة في سبيل مكافحة الإرهاب. وقد جاءت هذه الموضوعات مقسمة على عدة مواد، أولها المادة ١٧١ التي منحت الدولة إنشاء محاكم أمن الدولة وتركت للقانون تحديد ولايتها واختصاصها وإجراءاتها والقضاة الجالسين على منصتها، وهي المحاكم التي انتُقد نظامها لما كان يتسم به من تقليص لحقوق تعد من شروط المحاكمات العدالة. ورغم إلغاء الحكومة للقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بمحاكم أمن الدولة في عام ٢٠٠٧، فإن هذا النص ظل في الدستور، مما كان يتيح للدولة إعادة إنشاء هذه المحاكم إن أرادت.[١] لذا، فإننا نوصي بحذف هذه المادة والابتعاد في الدستور المقبل عما يُنقصُ من ولاية القضاء الطبيعي، أو ينشئ قضاء موازيا للقضاء الطبيعي أو يؤسس لمحاكم يكون أشخاص من غير القضاة أعضاء فيها، كما كان الحال في محاكم أمن الدولة العليا.[٢]

---

(١) يتعين التنويه بأن محاكم أمن الدولة لم تكن النمط الوحيد للمحاكم الاستثنائية التي أقامها دستور ١٩٧١ وشرع لها، بل كانت هناك أيضا ما كان يعرف بمحاكم القيم المنشأة بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب، فضلًا عن إنشاء محاكم الحراسات التي أنشأت بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، وهي كلها هيئات قضائية يغلب عليها الطابع السياسي في القضايا والموضوعات التي تختص بها، فضلًا عما يعتري تشكيلها من عيب خطير يمثل في جلوس عناصر غير قضائية على منصتها، كضباط الجيش في حالة محاكم أمن الدولة، و»شخصيات عامة» في حالة محكمة القيم التي يتولى المرافعة أمامها ما كان يعرف بالمدعي العام الاشتراكي، وأشخاص عاملون في قطاعات معينة في حالة محاكم الحراسات.

(٢) انظر المادة ٢ من القانون ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن محاكم أمن الدولة، والتي منحت رئيس الجمهورية حق تعيين ضباط من القوات المسلحة في هذه المحاكم.

هـذا لا يعنـي أنه ليس من حق الدولة أن تنشـئ دوائـر تتخصص فـي القضايا الأمنية، ولكن بشرط أن تراعى فيها جميع ضمانات المحاكمات العادلة والشرعية الجنائية.

أمـا الموضـوع الآخر الذي أثـار حفيظة كثير مـن مدافعي حقوق الإنسـان وخلق سـخطًا عميقًا على التعديلات الدسـتورية التي أجريت في عام ٢٠٠٧، فهو ما جاءت به المادة ١٧٩ التي كانت تتناول دور المدعي العام الاشـتراكي ثم اسـتبدلت بها مادة تكوِّن وحدها الفصل السـادس من دستور ١٩٧١ المعنون «مكافحة الإرهاب». وهنا يتعين أن نقول إننا لسنا على علم بأي دستور آخر في أي دولة أفرد فيه فصل بأكمله – حتى ولو كان من مادة واحدة – لمكافحة الإرهاب. فالدسـاتير عادة ما تسـعى لوضع الأسـس العامـة لنظام الحكـم وتحدد صلاحيـات السـلطات العامة وتقـرر الحقوق والحريات العامة، وليس للتعامل مع قضية أمنية بعينها وهي مكافحة الإرهاب.

أما إذا نظرنا إلى مضمون المادة فسـنرى أنها تضمنت أحكامًا خطيرة للغاية، على رأسـها أنها سـمحت للدولة بأن تتجاهـل أثناء اتخاذها الإجـراءات الكفيلة بالتصدي للإرهـاب الحقوق كافة الواردة في عدد من المواد، منها المادة ٤١ التي تكفل الحرية الشخصية وتصون المواطنين من التفتيش والحبس وتقييد حريتهم من دون وجه حق ودون أمر قضائي، والمادة ٤٤ التي تقرر حرمة المسـاكن وتحظر تفتيشـها أو دخولها إلا بأمر قضائي، والمادة ٤٥ التي تحمي الحياة الخاصة للمواطنين، من الدستور.

وإضافـة لذلـك، منحت هذه المـادة رئيـس الجمهورية أن يقرر إحالـة أي جريمة إلـى أي محكمة أو جهة قضائية منصوص عليها في الدسـتور. وكان الغرض من هذه المادة هو إضفاء الشـرعية الدسـتورية على قيام الرئيس السـابق بإحالـة المدنيين إلى المحاكم العسكرية رغم ما تفتقده تلك المحاكم، المخصصة لمحاكمة رجال القوات المسلحة أصلًا وليس المدنيين، من ضمانات للمحاكمات العادلة والمنصفة.[1] وقد اسـتخدمت هذه المحاكم بالفعل للنظـر في قضايا تلونت بالطابع السياسـي البحت،

(١) تجدر الإشارة إلى أن المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية (القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦) يتيح لرئيس الجمهورية إحالة مدنيين لمحاكمتهم أمام القضاء العسكري إذا اتهموا في قضايا محددة تمس الأمن العام.

كإحالـة قيـادات وأعضـاء بجماعة الإخوان المسـلمين إليهـا بتهمة الانتمـاء لجماعة محظورة، وذلك رغم تبرئتهم من قبل محاكم مدنية، وهو ما يعد التفافا على الشـرعية القانونية وعلى سيادة القانون واستقلال القضاء.[١]

ويدفعنا هذا النص إلى القول إنه يبدو أن الحكومة لم تكفها السـلطات الاستثنائية الواسعة التي منحها الدستور للرئيس والصلاحيات العريضة التي تمتعت بها الأجهزة الأمنيـة بموجب قانون الطوارئ، فرأت أن تضفي على إجراءاتها الاسـتثنائية شـرعية دسـتورية إضافيـة وأن تُفْرِغ الباب الخـاص بالحقوق والحريـات العامة من مضمونه وأن تجعلـه غيـر فعال في الأوقات التي تكون فيه هذه الحقوق أكثر عرضة للمسـاس بها، فضلًا عن إمعانها في تقويض صلاحيات وسـلطات القضاء وخلق مسـار قضائي مواز للقضاء الجنائي العادي بحيث تتمتع السلطة التنفيذية في مواجهته بنفوذ يجعلها المهيمن على عمله والموجه لنشـاطه، وهو أمر يهدم الشـرعية الجنائية ويقضي عليها ويهدم سـيادة القانون. وبالطبع، فإننا نرى ضرورة ابتعاد المشـرع الدسـتوري عن أن يتضمن الدسـتور المقبل للبلاد مثل هذه المادة، والاكتفاء بما سـبق وأوصينا به بشأن صلاحيات السلطة التنفيذية في أوقات الطوارئ والضرورة التي تناولناها سابقًا.

٦- خلاصة وخاتمة حول دستور ١٩٧١ والانتقال إلى الجمهورية الثانية

أربعون عامًا مضت ومصر تُحْكَم بموجب دستور ١٩٧١ الذي دعا الرئيس الراحل أنـور السـادات إليه ليكون دسـتورًا دائمًا للبلاد، ولكن حركة التاريـخ أبت أن تتوقف وإرادة الشـعب المصري عصت على أن تسـتكين، فأسـقطت دستور ١٩٧١ «الدائم» ونظامـه الحاكـم. ومن مفارقات القدر أن تكون آمالنا وطموحاتنا لمصر ولمسـتقبلها ودسـتورها المقبل مشـابهة تمامًا لما كان يخالج الرئيس الراحل السـادات عندما دعا لإعداد الدستور «الدائم»، حيث قال في كلمته أمام مجلس الأمة في ٢٠ مايو ١٩٧١: «عايزين نبني هذا المجتمع الجديد اللي إحنا نريده لنفسنا ... مجتمع الحرية، مجتمع

(١) Human Rights Watch: Egypt: Military Court convicts Opposition Leaders, April 15, 2008

الكرامـة ... مجتمع يحس فيه كل فرد بالأمـن والطمأنينة على يومه وعلى غده وعلى أبنائه من بعده».[1]

وسؤالنا هنا هو: هل نجحت الدولة المصرية على مدار العقود الأربعة التي مضت منـذ كلمـات الرئيس السـادات أن تقيـم مجتمعًا حرًا ينعـم فيه المصريـون بالكرامة؟ نحـن نرى أنه رغم النجاحات التي تحققت – والتي يجب الاعتراف بها إحقاقًا للحق والتاريـخ – فـإن ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ ما كانت تقوم وتطيح بالرئيس السـابق حسـني مبـارك ونظامه لـو كانت الدولة قـد أقامت العـدل وكفلت الحرية وصانـت الكرامة. فقـد تعددت وتنوعت أعراض فشـل الدولة المصرية للنهـوض بالمجتمع، فمن نظام تعليمـي خـرج أجيالًا جاهلة إلى منظومـة صحية أمرضت المصرييـن، ومن خدمات اجتماعية أهملت المجتمع بمن فيه إلى اقتصاد أفقر في ظله أغلب أبناء الشعب، ومن حيـاة سياسـة جرفت ونضبت إلـى ديمقراطية غابـت عن البلاد. وما من شـك في أن أسباب إخفاق النظام السياسي اختلفت وتعددت، فمنها ما هو سياسي ومنها ما ارتبط بالفساد ومنها ما اتصل بالاقتصاد ومنها ما تعلق بقوانين وتشريعات.

وبين هذا وذاك يأتي دسـتور ١٩٧١ وتعديلاته الثلاثة (١٩٨٠ و٢٠٠٥ و٢٠٠٧) ليحتـل مركزًا متقدمًا بين الأسـباب الكثيـرة التي أودت بالنظـام الحاكم في مصر إلى الهاوية. وقد سعينا على مدار هذا القسم لبيان طبيعة نظام الحكم الذي أقامه الدستور وتحديد أبرز العيوب والمثالب التي اعترت بنيان هذا الدستور ونصوصه، كما طرحنا اقتراحـات لمـا يمكن أن يدخله المشـرع الدسـتوري مـن تغييرات في شـكل الدولة ومؤسسـاتها والعلاقة فيما بينها في الدسـتور الجديد حتى يصبح هذا الدستور إحدى قاطـرات التحول الديمقراطي والرخاء الاقتصـادي والازدهار الاجتماعي في البلاد. ومنطقنـا في ذلك أنه عندما تجلس الجمعية التأسيسـية التي سـتتولى إعداد الدسـتور المصري الجديد فإنه سـيتعين عليها أن تنظر إلى الماضي القريب وتتعلم من دروسـه وتسـتطلع الحاضـر ومتطلباتـه حتى تسـتطيع أن تصوغ دسـتورًا ينقلنا إلى المسـتقبل

(١) بيان الرئيس محمد أنور السادات أمام مجلس الأمة في ٢٠ مايو ١٩٧١ (ثورة التصحيح).

الذي نرجوه لبلدنا. لذا، كان الهدف من هذا القسم، وكما أسلفنا، إبراز نقاط الضعف في الدستور وتقديم رؤى لكيفية معالجتها في ظل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة في البلاد.

وبعد أن استعرضنا دستور ١٩٧١ بتفاصيله ونصوصه، يمكننا أن نطل على هذه الوثيقة التي مثلت قمة الهرم القانوني المصري على مدار أربعة عقود وأن نخلص إلى مجموعة نتائج وملاحظات:

أولاها أن هذا الدستور – كغيره من الدساتير الصادرة بعد ثورة ١٩٥٢ – جاء من رحم النظام وبناء على مبادرة من السلطة، وصيغ بإيعاز وتوجيه منها. فرغم أن السلطة قالت إن هذه الدساتير كانت معبرة عن رغبات الشعب وآماله، فإنها كانت في حقيقة الأمر انعكاسًا لرؤية «الزعيم الخالد» جمال عبد الناصر و«الرئيس المؤمن بطل الحرب والسلام» أنور السادات، فكلاهما لم يتركا للمشرع الدستوري حرية صياغة النظام السياسي الذي يراه مناسبًا للبلاد، بل حددا وبوضوح وعلنية رؤيتهما لشكل وهيكل الدولة الذي ينبغي للدساتير أن تؤسسها، وهي الرؤية التي تركت بصمتها على الدستور وحددت طبيعته وملامحه. لذا، فإننا نقول إن دستور ١٩٧١ لم يأت معبرًا عن إرادة شعبية خالصة، بل جاء من عباءة السلطة ومعبرًا عن رؤيتها ومجسدًا لأفكار الزعيم أو الرئيس.

لذا، فإننا نعود هنا لما اقترحناه سابقًا حول **ضرورة منح الفئات المختلفة في الشعب المصري حق المشاركة في صياغة الدستور المقبل للبلاد**. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال تعريف الجمهور دوريا وإحاطته علمًا بما يجري في أروقة وجلسات الجمعية التأسيسية من نقاشات ومداولات حول الدستور، مما سيطلق حوارا مجتمعيا ثريا مثل الذي شهدته البلاد إبان الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي أجري يوم ١٩ مارس ٢٠١١ ويعطي لمعدي الدستور فكرة وافية عن التيارات والتوجهات التي تموج بها الأمة ورأي مثقفيها فيما هو مطروح أن يرد في الدستور. كما نرى إمكانية عقد جلسات استماع للمواطنين والهيئات المختلفة، كالنقابات والجمعيات الأهلية

وحتى المواطنين العاديين من خلال مؤتمرات شعبية تعقد في مختلف المحافظات، الأمر الذي سيخلق إحساسًا بالملكيّة لدى المواطن المصري وسيجعله طرفًا فاعلًا في عملية إعداد الدستور الذي سيحكمه، بما يرسخ قيم الحرية والديمقراطية والمشاركة السياسية. كما سيسهم ذلك في توعية المواطن بالدستور وما فيه من مواد وحقوق وواجبات، الأمر الذي سيجعله يدلي بصوته خلال الاستفتاء على الدستور وأن يحسم رأيه إزاءه وهو على بينة من أمرة.

وثاني التحفظات التي نسجلها على دستور ١٩٧١ يرتبط بما وصفناه على مدار هذا القسم بأنه «تطبيع الاستثناء»، فلم يكتف الدستور بالإخلال بالتوازن بين السلطات وتركيز الصلاحيات في يد السلطة التنفيذية، بل تمادى في ذلك بإنشاء أطر وأدوات تنفيذية وتشريعية وقضائية استثنائية كبديل مواز للوسائل الدستورية الطبيعية لإدارة شئون البلاد. فاختلق الدستور مسارات قضائية متعددة بجانب القضاء الطبيعي كمحاكم أمن الدولة ومحاكم أمن الدولة (طوارئ) والمحاكم العسكرية، كما منح الرئيس المزيد من الصلاحيات الاستثنائية للانفراد بحكم البلاد وإدارة دفتها بحجة التصدي لأحوال طارئة، كما أنشأ مسارًا تشريعيا موازيًا للطرق الطبيعية لإصدار القوانين بمنح الرئيس حق إصدار قرارات لها قوة القانون من دون وضع الضوابط المناسبة لمنع إساءة استغلال هذه السلطة.

وقد أتاحت هذه الثغرات الدستورية للسلطة التنفيذية أن تفتئت على الدستور ذاته وأن تفرغ العديد من مبادئه من مضمونها وتبطل مفعولها وأن تضفي شرعية زائفة على إجراءات يعتريها العوار. وجعلت من إدارة دفة البلاد بالوسائل الاستثنائية أمرا طبيعيا، وخلقت ثقافة تستهين بالدستور وبسيادة القانون. لذا، فقد اقترحنا على مدار هذا القسم العديد من الخطوات الواجب النظر فيها وبحثها لتقليص ظاهرة السلطات الاستثنائية والأجهزة الموازية للطرق العادية والطبيعية لحكم البلاد، ومنها تقليص صلاحيات الرئيس والحكومة في أحوال الطوارئ، وتقوية شوكة مجلس الشعب للرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل الدولة للتصدي لهذه الحالات، والابتعاد

عـن إقامـة الهيئـات القضائيـة الاسـتثنائية أو إحالـة المدنييـن إلى محاكم عسـكرية، وتعظيم دور الحكومة في مواجهة مؤسسـة الرئاسـة، وإخضاع السلطة التنفيذية بصفة عامة لرقابة أكثر صرامة من قبل البرلمان.

أمـا الخلاصـة الثالثة والأخيرة، وهـي الأهم في نظرنا، فتتعلـق بنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١، فقد يتبادر لمن يتأمل ملامح دستور ١٩٧١ أنه أسس نظاما يمكن وصفه بأنه «رئاسـي/ برلماني مختلط»، أي أنه مزج بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسـي. كما قد يتصور قارئ دستور ١٩٧١ أن المشرع الدستوري المصري سعى لمحاكاة نظام الحكم الذي أسسـه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والذي يعد النموذج الأبـرز للدسـاتير التـي تخلـط بين النظاميـن الرئاسـي والبرلمانـي. **إلا أن مـن يطالع تفاصيل دسـتور ١٩٧١ المصري ونصوصه يكتشـف أنه دسـتور فريد مـن نوعه**. فإذا قدَّرنـا أن الفلسـفة التي ترتكن إليهـا النظم البرلمانية – كالقائم في بريطانيا أو إسـبانيا أو الهند – هي إقصاء رئيس الدولة من المعادلة السياسية وجعل منصبه شرفيا ورمزيا، فهـذا يعنـي أن مصر لم تكن بحال من الأحـوال جمهورية برلمانية. أمـا إذا اعتبرنا أن النظام الرئاسي الصرف – كالمطبق بالولايات المتحدة الأمريكية – يقوم على تكليف رئيس الجمهورية بإدارة السلطة التنفيذية من دون وجود رئيس للوزراء، واقتصار دور الوزراء على معاونة الرئيس وتنفيذ أوامره، على أن يقابل سلطات الحكومة صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية، فبالتأكيد لم تكن مصر جمهورية رئاسية. وإذا قلنا إن النظام المختلط – من الناحية النظرية – تقتسـم فيه مؤسسـتا الرئاسـة والحكومة صلاحيات السلطة التنفيذية وتخضعان معًا لمحاسبة ورقابة البرلمان الذي يتمتع بسلطات واسعة تقابـل وتـوازن ما تحظى به السـلطة التنفيذية، فإنه لا يصعب علينـا أن نجزم بأن مصر لا يمكن أن تندرج ضمن الدول التي أقامت نظامًا «رئاسيا/ برلمانيا مختلطًا».

وتشي نصوص الدستور وما سجلته السنوات الأربعون منذ صدروه بحقيقة أن هذا دسـتور أقام نظامًا فريدًا. فقد أبقى الدسـتور على العديد مما جاءت به دسـاتير الحقبة الناصريـة من نصـوص ومبـادئ أوتوقراطية وانتقى مـن النماذج السياسـية المختلفة

ما يناسب أهواء النخبة الحاكمة ويخدم نزعاتها السلطوية. فأخذ من دساتير ثورة يوليو ١٩٥٢ إضعافها للبرلمان، وافتئاتها على الحقوق والحريات العامة، وتركيزها للسلطات في يد مؤسسة الرئاسة التي منحت صلاحيات استثنائية غير محدودة. كما اقتبس دستور ١٩٧١ من النظم الرئاسية هيمنة الرئيس على السلطة التنفيذية وتوليه رسم السياسات العامة للدولة وإدارة دفتها، من دون أن يأخذ ما يقابل هذه السلطات من صلاحيات واسعة تتمتع بها السلطة التشريعية. كما نقل من النظم البرلمانية فكرة وجود حكومة مسئولة سياسيا أمام السلطة التشريعية، إلا أنه جعلها حكومة مسلوبة الإرادة وخاضعة تمامًا لرئاسة الجمهورية التي لم يقرر الدستور في مواجهتها أي آلية لتقرير مسئوليتها السياسية. فيما نقل الدستور من النظم «الرئاسية/ البرلمانية المختلطة» فكرة ثنائية السلطة التنفيذية وتقاسمها بين رئاسة الجمهورية والحكومة، إلا أنه جعلها ثنائية غير متوازنة وغير متكافئة، جعلت – كما قلنا سابقًا – من الحكومة تابعًا مطيعًا للرئيس.

والخلاصة أن هذا الدستور أخذ من نظم دستورية متعددة مبادئ ومفاهيم غير مكتملة أفرزت لنا في نهاية المطاف وثيقة معيبة وكيانا سياسيا يشوبه الاعوجاج والعوار.

الملحق الوثائقي

مادة ٧٥: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

[عدل]

النص قبل التعديل

يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين وأن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

النص بعد التعديل

يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريًّا من أبوين مصريين وأن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية وألا يكون قد حمل هو أو أي من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجًا من غير مصري وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية.

نقاط الاختلاف

اهتم النص بعد التعديل بالشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية بتحديد شروط تسري على المرشحين. وقد يفسر النص على جواز ترشح المرأة لرئاسة الجمهورية لاستخدامه لفظ مصري على العموم وليس مصرية بالنسبة للزوجة وكذا تضمن عدم التأثير على شخص المرشح بأي تيار سياسي خارجي أو داخلي وضمان إخلاصه وولائه للوطن المصري الذي يحمل جنسيته فقط هو وزوجه وأصوله.

مادة ٧٦ : أسلوب الترشح لرئاسة الجمهورية

النص قبل التعديل

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا على

الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله

و لكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة ٣٪ على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل

و استثناء من حكم الفقرة السابقة يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات اعتبارا من أول يوليو ٢٠٠٧ أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل ويقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» تتمتع بالاستقلال وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى وذلك بناء على اقتراح مكتب كل

من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أي من أعضائها في حالة وجود مانع لديه وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلي:

- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
- الإشراف العام على إجراءات الاقتراح والفرز.
- إعلان نتيجة الانتخاب.
- الفصل في كافة التظلمات والطعون وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصها بما في ذلك تنازع الاختصاص.
- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارسة اختصاصها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أي جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح في الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع ويجري الاقتراع في يوم واحد وتشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة ويعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات فإذا تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

و يتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه وفي هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة وينظم القانون ما يتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة ولجميع سلطات الدولة وينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

النص بعد التعديل

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم ثلاثون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب أو الشورى أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أي من تلك المحافظات عن ألف مؤيد وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب في أي من مجلسي الشعب والشورى في آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية وتتولى لجنة قضائية عليا تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءا من الإعلان عن فتح باب

الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب وتشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسا وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة و تكون قرارات اللجنة نهائية و نافذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي طريق و أمام أية جهة كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء كما تفصل اللجنة في اختصاصاتها و يحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة و تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى الإشراف على الاقتراع والفرز على النحو المبين في المادة ٨٨ و يعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور و تصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوما من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر وجب إعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون و في جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزما للكافة و لجميع سلطات الدولة و ينشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

نقاط الاختلاف

راعى النص بعد التعديل تفادي العيب الدستوري البين في المادة قبل التعديل وهو طول المادة حيث تعتبر من أطول مواد الدساتير في العالم على خلاف الطبيعة الشكلية للمواد والقواعد والمبادئ الدستورية.

و كذا جاء التعديل موضوعيا في تخفيف وطأة الشروط الموضوعة بالنسبة لإجراءات تأييد والموافقة على المرشح للرئاسة وقصرها على أحزاب معينة تستوفي نسبة تشكيل معين بالبرلمان أو بالمجالس الشعبية المحلية (ثلاثون عضوا بدلا من مائتين وخمسين) واشتراط مدد معينة لممارسة بعض الأحزاب لنشاطها حتى تتمكن من ترشيح أحد أعضاء هيئتها العليا فقط وإنما السماح لأي من أعضاء الحزب للترشح للرئاسة طالما تمتع الحزب بأحد مقاعد البرلمان دون نسبة تمثيل معينة.

فضلا عن أن التعديل قد استحدث فكرة التأييد الشعبي للمرشح المستقل لرئاسة الجمهورية مع مراعاة تعددية تأييده واتساع شعبيته في أكثر من محافظة وبعدد معين من الأفراد في كل محافظة.

كما أسبغ التعديل على اللجنة العليا التي تشرف على الانتخابات الرئاسية صفة القضائية بقصر عضويتها على رئاسات الهيئات القضائية وإلغاء عضوية الشخصيات العامة بها في حين أبقى التعديل على فكرة رقابة المحكمة الدستورية العليا السابقة على مشروع قانون انتخابات الرئاسة قبل إصداره بالمخالفة لمبدأ الرقابة اللاحقة الأصلي بالنسبة للمحكمة الدستورية العليا وكذا أحالت المادة بعد التعديل إجراءات انتخابات الرئاسة للقانون المنظم لهذه الانتخابات.

مادة ٧٧: فترة ولاية الرئيس والتجديد

النص قبل التعديل

مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى.

النص بعد التعديل

مدة الرئاسة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة ثانية.

نقاط الاختلاف

اختزل التعديل في هذه المادة مدة شغل منصب رئيس الجمهورية من ست سنوات إلى أربع سنوات لا تجدد إلا مرة واحدة فقط على خلاف السماح بالمد دون تحديد مدد معينة كما في النص قبل التعديل مع تعديل المسمى لعملية اختيار رئيس الجمهورية من الاستفتاء إلى الانتخاب.

مادة ٨٨: الإشراف على الانتخابات التشريعية

النص قبل التعديل

يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء ويجري الاقتراع في يوم واحد وتتولى لجنة عليا تتمتع بالاستقلال والحيدة الإشراف على الانتخابات على النحو الذي ينظمه القانون ويبين القانون اختصاصات اللجنة وطريقة تشكيلها وضمانات أعضائها على أن يكون من بين أعضائها أعضاء من هيئات قضائية حاليين وسابقين وتشكل اللجنة اللجان العامة التي تشرف على الانتخابات على مستوى الدوائر الانتخابية واللجان التي تباشر إجراءات الاقتراع ولجان الفرز على أن تشكل اللجان العامة من أعضاء هيئات قضائية وأن يتم الفرز تحت إشراف اللجان العامة وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون.

النص بعد التعديل

يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائي كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء بدءا من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة وذلك كله على النحو الذي بينه القانون ويجري الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا.

نقاط الاختلاف

أبقى التعديل في هذه المادة تحديد القانون لشروط أعضاء مجلس الشعب وقرر تشكيل لجنة عليا ذات اختصاص قضائي كامل يشرف على أي من عمليات الانتخاب أو الاستفتاء في جميع المراحل حتى إعلان النتيجة وأن يتم الاقتراع تحت إشراف مباشر لأعضاء هيئات قضائية وليس تحت إشراف عام للجنة الفرز العامة ضمان لنزاهة العملية الانتخابية في جميع مراحلها خاصة مرحلة التصويت أو الاقتراع.

مادة ٩٣: الفصل في صحة عضوية نواب مجلس الشعب

النص قبل التعديل

يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

النص بعد التعديل

تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب وتفصل المحكمة في الطعن خلال تسعين يوما من تاريخ وروده إليها. وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ مجلس الشعب بقرار المحكمة.

نقاط الاختلاف

أسفر التعديل في هذه المادة عن فارق حقيقي بشأن الفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان والذي كان مقررا للمجلس ذاته إلا أن التعديل قد أولي لمحكمة النقض وهو اختصاص أصيل لها يتم تفعيله وتأكيده تحقيقًا وفصلًا بعد إعلان نتيجة الانتخاب خلال مدد معينة مرتِّبًا أثر إسقاط العضوية بمجرد تقرير محكمة النقض ذلك وإبلاغ مجلس الشعب مقوضا بذلك المبدأ الذي استقر في تاريخ البرلمان المصري بأن مجلس الشعب «سيد قراره».

مادة ١٣٩ : تعيين نائب لرئيس الجمهورية

النص قبل التعديل

لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصهم ويعفيهم من مناصبهم وتسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

النص بعد التعديل

يعين رئيس الجمهورية خلال ستين يوما على الأكثر من مباشرته مهام منصبه نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصاته فإذا اقتضت الحال إعفاءه من منصبه وجب أن يعين غيره وتسري الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية والقواعد المنظمة لمساءلته على نواب رئيس الجمهورية.

نقاط الاختلاف

شدد التعديل على خلاف النص السابق على التحول من جوازية إلى وجوبية اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية خلال ستين يوما من اختيار رئيس الجمهورية تنطبق عليه ذات الشروط المطلوبة لشغل منصب الرئاسة تأكيدا على متطلبات الولاء والانتماء في أداء هذه الوظائف الرئاسية

مادة ١٤٨ : إعلان حالة الطوارئ

النص قبل التعديل

يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

النص بعد التعديل

يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة الأيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه فإذا تم الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فورا للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك.

نقاط الاختلاف

جاء التعديل في هذه المادة مع إطالة في حجم المادة إشارة إلى خطورة الموضوع الذي تناقشه من حيث إعلان حالة الطوارئ حيث يتضح من النص بعد التعديل أنها حالة استثنائية في البلاد يجب تحديد فترات إعلانها وإنهائها على وجه السرعة حيث يكون إعلانها لفترة ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب على ذلك وأن يكون إعلانها ابتداء بعد العرض على مجلس الشعب خلال سبعة أيام عن طريق رئيس الجمهورية وموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ.

مادة ١٧٩ : مكافحة الإرهاب

النص قبل التعديل

تعمل الدولة على حماية الأمن والنظام العام في مواجهة أخطار الإرهاب وينظم القانون أحكاما خاصة بإجراءات الاستدلال والتحقيق التي تقتضيها ضرورة مواجهة هذه الأخطار وبحيث لا يحول الإجراء المنصوص عليه في كل من الفقرة الأولى من

المادة ٤١ والمادة ٤٤ والفقرة الثانية من المادة ٤٥ من الدستور دون تلك المواجهة وذلك كله تحت رقابة القضاء ولرئيس الجمهورية أن يحيل أية جريمة من جرائم الإرهاب إلى أية جهة قضاء منصوص عليها في الدستور أو القانون.

النص بعد التعديل

تم إلغاء النص.

نقاط الاختلاف

جاء التعديل في هذا النص بالإلغاء تأكيدا على أن ما جاء بالمادة قبل التعديل من تدابير ما هو إلا تكتل لبعض السلطات غير الاستثنائية لرئيس الجمهورية بما قد يؤذي ما تقرر للشعب من حقوق وحريات ومقومات للمجتمع مما قد يؤدي في بعض الأحيان إلى أن يحاكم الفرد أمام قاض غير قاضيه الطبيعي وأمام محاكم استثنائية يختارها رئيس الجمهورية في جرائم يحددها بنفسه وحماية للحقوق والحريات كان النص جديرا بالإلغاء.

مادة ١٨٩ : أحكام عامة وانتقالية

النص قبل التعديل

لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس الشعب على

مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

النص بعد التعديل

لـكل من رئيـس الجمهورية ومجلس الشـعب طلب تعديل مـادة أو أكثر من مواد الدسـتور ويجـب أن يذكر فـي طلب التعديـل المـواد المطلوب تعديلها والأسـباب الداعيـة إلـى هذا التعديل فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشـعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديـل المواد ذاتها قبل مضي سـنة على هذا الرفض وإذا وافق مجلس الشـعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء

و لكل من رئيس الجمهورية وبعد موافقة مجلس الوزراء ونصف أعضاء مجلسي الشـعب والشورى طلب إصدار دسـتور جديد وتتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو ينتخبهـم أغلبيـة أعضاء المجلسـين غير المعينين في اجتماع مشـترك إعداد مشـروع الدسـتور في موعد غايته سـتة أشـهر من تاريخ تشـكيلها ويعرض رئيـس الجمهورية المشـروع خلال خمسة عشـر يوما من إعداده على الشعب لاستفتائه في شأنه ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء.

نقاط الاختلاف

جـاء التعديل في هذه المادة بالإضافة وتوسـيع قاعدة الاقتراحات الدسـتورية من رئيس الجمهورية أو نصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى لتشمل الاقتراح بإقرار

دستور جديد وليس فقط تعديل الدستور كما كان النص قبل التعديل وأشرك في ذلك موافقة مجلس الوزراء لأهمية الأمر وحدد لجنة لإقرار مشروع الدستور من مائة عضو منتخب من أعضاء مجلسي البرلمان غير المعينين على أن يوضع مشروع الدستور خلال ستة أشهر ثم يتم الاستفتاء عليه من الشعب.

مادة ١٨٩ مكررًا ومادة ١٨٩ مكررًا (١): أحكام عامة وانتقالية

النص قبل التعديل

النص مضاف ولم يكن موجودا قبل التعديل.

النص بعد التعديل

يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى تاليين لإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور لاختيار الجمعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر من انتخابهم وذلك كله وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٨٩.

نقاط الاختلاف

جاء النص بصيغة الإضافة لاقتراح مبدأ دستوري مهم وملح لضبط الحياة الدستورية في البلاد ووجوب إقرار مشروع دستور جديد بعد ما تم من ثورات وإسقاط للنظام الحاكم وتعطيل أحكام الدستور الذي كان يعمل ذلك النظام في ظله على أن يتم بعد الاستفتاء على التعديلات الدستورية انتخابات برلمانية ويجتمع الأعضاء المنتخبون من مجلسي الشعب والشورى لانتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ستة أشهر وفقا للتعديل في المادة السابقة.

المادة ١٨٩ مكررًا ١

النص قبل التعديل

النص مضاف ولم يكن موجودا قبل التعديل.

النص بعد التعديل

يمارس أول مجلس شورى بعد إعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور بأعضائه المنتخبين اختصاصاته ويتولى رئيس الجمهورية فور انتخابه استكمال تشكيل المجلس بتعيين ثلث أعضائه ويكون تعيين هؤلاء لاستكمال المدة الباقية للمجلس على النحو المبين بالقانون.

نقاط الاختلاف

جاء النص المعدل بالإضافة كاشفا عن ترتيب دستوري تتطلبه المرحلة الحالية في البلاد بأن تسبق الانتخابات الرئاسية انتخابات البرلمان بمجلسيه ولما كان العمل في مجلس الشورى وهو أحد ركني البرلمان المصري يختلف عن مجلس الشعب حيث يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضائه لذلك ولحين إجراء الانتخابات الرئاسية بعد الانتخابات البرلمانية يمارس الأعضاء المنتخبون بمجلس الشورى أعمال المجلس لحين اختيار رئيس الجمهورية وقيامه بتعيين أعضاء مجلس الشورى الباقين واستكمال أعضاء مجلس الشورى ومدة انعقاده وفقًا للقانون.

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

رقم ٣٢ لسنة ٢٠١١

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ؛

قـــرر :

(المـادة الأولى)

عُين السيد/ عمر محمود سليمان .. نائبًا لرئيس الجمهورية .

(المـادة الثانيـة)

يُنشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية.

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ صفر سنة ١٤٣٢ هـ
(الموافق ٢٩ يناير سنة ٢٠١١م) .

حسنى مبارك

قرار رئيس جمهورية مصر العربية
رقم ٣٩ لسنة ٢٠١١

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ؛

قـــــرر :

(المـادة الأولى)

عين السيد الدكتور/أحمد محمد شفيق .. رئيساً لمجلس الوزراء .

(المـادة الثانية)

عين كل من :

السيد المشير/محمد حسين طنطاوى سليمان	وزيرا للدفـاع والإنتـاج الحـربى
السيد الدكتور/مفيد محمود محمود شهاب	وزير دولة للشـئـون القـانونيـة وشـئـون مـجلس الشـعب
السيد الدكتور/ سيد عبده مصطفى مشعل	وزير دولة للإنتـاج الحـربى
السيد المهندس/أمين سامح سمير فهمى	وزيـرا للبـتـرول
السيد الدكتور/حسن أحمد يونس	وزيرا للكهـرباء والطاقـة
السيدة/فايزة محمد أبو النجا	وزيرة للتـعـاون الدولى
السيد/أحمد على أحمد أبو الغيط	وزيـرا للخـارجـيـة
السيد المهندس/ماجد جورج إلياس غطاس	وزير دولة لشـئـون البـيـئـة

السيد/أنس أحمد نبيه الفقى	وزيراً للإعلام
السيد الدكتور/طارق محمد كامل محمود	وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
السيد الدكتور/على السيد على المصيلحى	وزيراً للتضامن الاجتماعى
السيد الدكتور/هانى محفوظ هلال	وزيراً للتعليم العالى ووزير دولة للبحث العلمى
السيدة/عائشة عبد الهادى عبد الغنى	وزيرة للقوى العاملة والهجرة
السيد المستشار/ممدوح محيي الدين مرعى	وزيراً للعدل
السيدة الدكتورة/مشيرة محمود خطاب عبد الله	وزيرة دولة للأسرة والسكان
السيد المستشار/يحيى أحمد عبد المجيد مصطفى	وزير دولة لشئون مجلس الشورى
السيد/محسن النعمانى محمد حافظ	وزير دولة للتنمية المحلية
السيد الدكتور/محمد فتحى عبد العزيز البرادعى	وزيراً للإسكان والمرافق والتنمية العمرانية
السيد الدكتور/عبد الله الحسينى أحمد هلال	وزيراً للأوقاف
السيد الدكتور/زاهى عباس عبد الوهاب حواس	وزير دولة لشئون الآثار
السيد/محمود وجدى محمد محمود سلية	وزيراً للداخلية
السيدة الدكتورة/سميحة السيد فوزى إبراهيم	وزيرة للتجارة والصناعة
السيد الدكتور/سمير محمد رضوان	وزيراً للمالية

السيد المهندس/إبراهيم أحمد مناع وزيراً للطيران المدنى

السيد المهندس/عاطف عبد الحميد مصطفى وزيراً للنقل

السيد الدكتور / جابر أحمد السيد عصفور وزيراً للثقافة

السيد الدكتور/أحمد سامح حسنى فريد وزيراً للصحة

السيد الدكتور مهندس/حسين إحسان العطفى وزيراً للموارد المائية والرى

السيد الدكتور/أيمن فريد أبوحديد وزيراً للزراعة واستصلاح الأراضى

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٧ صفر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٣١ يناير سنة ٢٠١١م) .

حسنى مبارك

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٣٧٥ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

قرار رئيس جمهورية مصر العربية

رقم ٥٤ لسنة ٢٠١١

بتشكيل لجنة دراسة واقتراح تعديل بعض الأحكام الدستورية والتشريعية

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ، وبخاصة المادة ١٨٩ منه ؛

وعلى البيان الصادر بتاريخ ٦ من فبراير سنة ٢٠١١ بشأن ما أسفر عنه الحوار الوطنى الذى تم بتكليف من رئيس الجمهورية بين نائبه وممثلين للأحزاب والقوى السياسية وبعض من ممثلى شباب ٢٥ يناير ؛

وحرصًا على إجراء مزيد من الإصلاح السياسى والديمقراطى المنشود ، وتفعيل ما اتفق عليه أطراف الحوار من الترتيبات السياسية والإجراءات الدستورية والتشريعية ؛

قـــرر :

(المـادة الأولى)

تُشكل لجنة لدراسة واقتراح تعديل بعض الأحكام الدستورية والتشريعية من أعضاء من السلطة القضائية ومن الخبراء والشخصيات السياسية ، برئاسة السيد المستشار الدكتور/ سرى محمود صيام .. رئيس محكمة النقض ورئيس مجلس القضاء الأعلى وعضوية السادة الآتية أسماؤهم :

١- المستشار/ كمال محمد محمد نافع ، النائب الأول لرئيس محكمة النقض وعضو مجلس القضاء الأعلى .

٢- المستشار/ أحمد محمود مكى ، النائب الثانى لرئيس محكمة النقض وعضو مجلس القضاء الأعلى .

٣- المستشار/ محمد عبد العزيز الشناوى ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

٤- المستشار/ ماهر سامى يوسف ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

٥- المستشار الدكتور/ محمد أحمد عطية ، النائب الأول لرئيس مجلس الدولة .

٦- المستشار/ كمال زكى عبد الرحمن اللمعى ، نائب رئيس مجلس الدولة .
٧- الأستاذ الدكتور/ أحمد كمال أبو المجد ، أستاذ القانون الدستورى .
٨- الأستاذ الدكتور/ يحيى عبد العزيز الجمل ، أستاذ القانون الدستورى .
٩- الأستاذ الدكتور/ إبراهيم درويش ، أستاذ القانون الدستورى .
١٠- الأستاذ الدكتور/ محمد حسنين عبد العال ، أستاذ القانون الدستورى .

وللجنة أن تستعين فى القيام بمهامها بمن تراه من الخبراء والمتخصصين .

(المادة الثانية)

تتولى اللجنة دراسة واقتراح ما تراه من التعديلات الدستورية للمواد (٧٦) ، (٧٧) ، (٨٨) وغيرها من المواد الأخرى اللازمة لتحقيق إصلاح سياسى وديمقراطى يلبى طموحات أبناء الشعب فى مجال الانتخابات الرئاسية وما يرتبط بها من أحكام ، وما تتطلبه التعديلات الدستورية المقترحة من تعديلات تشريعية لبعض القوانين المكملة للدستور ذات الصلة .

(المادة الثالثة)

تضع اللجنة نظام عملها ، وتبدأ فى مباشرة مهامها اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القرار ، وتقدم خلال قيامها بمهمتها تقارير دورية إلى نائب رئيس الجمهورية .

(المادة الرابعة)

تنتهى اللجنة من مهمتها فى ميعاد نهايته آخر شهر فبراير الحالى وترفع إلى نائب رئيس الجمهورية تقريراً بالنتائج التى أسفرت عنها دراساتها واقتراحاتها فى شأن التعديلات الدستورية والتشريعية اللازمة ، وذلك للعرض على رئيس الجمهورية لاتخاذ ما يلزم لطلب تعديل الدستور وفقًا لأحكام المادة ١٨٩ منه ، وللسير فى إجراءات إحالة مشروعات القوانين بالتعديلات التشريعية إلى مجلسى الشعب والشورى .

(المادة الخامسة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من تاريخ نشره .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٥ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٨ فبراير سنة ٢٠١١م) .

حسنى مبارك

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد المشير / محمد حسين طنطاوى

القائد العام للقوات المسلحة

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

إدراكًا من السيد الرئيس محمد حسنى مبارك لمسؤولياته التاريخية تجاه الوطن ، واستجابة لمطالب الشعب التى عبرت عنها جموعه ، ورغبة منه فى تجنيب البلاد مخاطر الفرقة ، فقد أبلغنى سيادته ظهر يوم الجمعة الموافق الحادى عشر من فبراير سنة ٢٠١١ بتخليه عن منصبه كرئيس لجمهورية مصر العربية ، وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة مقاليد البلاد ، وطلب منى أن أعلن ذلك للشعب ، وقد أعلنت ذلك فور تكليفى به .

حفظ الله مصر ووقاها السوء ،،،

يُنشر فى الجريدة الرسمية .

نائب رئيس الجمهورية

عمر محمود سليمان

٢٠١١/٢/١١

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٥٣٠ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

(إعـــلان دســـتـورى)

إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة وعيًا منه بمتطلبات هذه المرحلة الدقيقة من تاريخ الوطن ، ووفاءً بمسئولياته التاريخية والدستورية فى حماية البلاد والحفاظ على سلامة أراضيها وكفالة أمنها ، واضطلاعًا بتكليفه بإدارة شئون البلاد ، يدرك إدراكًا واضحًا أن التحدى الحقيقى الذى يواجه وطننا الغالى مصر يكمن فى تحقيق التقدم عبر إطلاق كافة الطاقات الخلاقة لكل فرد من أبناء شعبنا العظيم ، وذلك بتهيئة مناخ الحرية وتيسير سبل الديمقراطية من خلال تعديلات دستورية وتشريعية تحقق المطالب المشروعة التى عبر عنها شعبنا خلال الأيام الماضية بل وتتجاوزها لآفاق أكثر رحابة ، بما يليق بمكانة مصر الذى سطر شعبها العظيم أولى سطور الحضارة الإنسانية على صفحات التاريخ .

إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يؤمن إيمانًا راسخًا بأن حرية الإنسان وسيادة القانون وتدعيم قيم المساواة والديمقراطية التعددية والعدالة الاجتماعية واجتثاث جذور الفساد هى أسس المشروعية لأى نظم حكم يقود البلاد فى الفترة المقبلة .

كما يؤمن المجلس الأعلى للقوات المسلحة ذات الإيمان بأن كرامة الوطن ما هى إلا انعكاس لكرامة كل فرد من أفراده، فالمواطن الحر المعتز بإنسانيته هو حجر الزاوية فى بناء الوطن القوى .

وانطلاقًا مما سبق وبالبناء عليه ورغبة فى تحقيق نهضة شعبنا فقد أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرارات الآتية :

١ - تعطيل العمل بأحكام الدستور .

٢ - يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسى الشعب والشورى ورئيس للجمهورية .

٣ - يتولى رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة تمثيله أمام كافة الجهات فى الداخل والخارج .

٤ - حل مجلسى الشعب والشورى .

٥ - للمجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية .

٦ - تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد بالدستور وتحديد قواعد الاستفتاء عليها من الشعب .

٧ - تكليف وزارة الدكتور / أحمد محمد شفيق بالاستمرار فى أعمالها لحين تشكيل حكومة جديدة .

٨ - اجراء انتخابات مجلسى الشعب والشورى والانتخابات الرئاسية .

٩ - تلتزم الدولة بتنفيذ المعاهدات والمواثيق الدولية التى هى طرف فيها .

والله الموفق والمستعان ،

ينشر فى الجريدة الرسمية

القاهرة فى ١٠ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٣ فبراير سنة ٢٠١١م) .

المشير / حسين طنطاوى

القائد العام للقوات المسلحة

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٣٩٩ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

مرسوم بقانون رقم ١ لسنة ٢٠١١

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

بناءً على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ، فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يعاود التأكيد على رغبته الصادقة فى تكريس دولة القانون خلال هذه المرحلة الفارقة من تاريخ البلاد ، ويعلن بمقتضى الصلاحيات المخولة له بمقتضى الإعلان الدستورى ؛

قرر :

(المادة الأولى)

كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الإعلان الدستورى يبقى صحيحًا ونافذاً ، ما لم يتم إلغاؤها أو تعديلها وفقا للقواعد والإجراءات المقررة فى الإعلان الدستورى .

(المادة الثانية)

ينشر هذا المرسوم بقانون فى الجريدة الرسمية .

صدر بالقاهرة فى ١١ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٤ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة
رقم ١ لسنة ٢٠١١

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

قـــــرر :

(المادة الأولى)

تشكل لجنة برئاسة :

السيد المستشار/ طـــارق البشـــرى ، النائب الأول لرئيس مجلس الدولة الأسبق .

وعضوية كل من :

الأستاذ الدكتور/ عـاطـف البنـــــــا ، أستاذ القانون الدستورى بجامعة القاهرة .

الأستاذ الدكتور/ حســنين عبـد العـال ، أستاذ القانون الدستورى بجامعة القاهرة .

الأستاذ الدكتور/ محمـــد بـاهى يونـس ، أستاذ القانون الدستورى بجامعة الإسكندرية .

السيد الأستاذ/ صبحـــى صـــالـــح ، المحامى بالنقض .

السيد المستشار/ مـاهـــر ســـــامـــى ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

السيد المستشار الدكتور/ حسن البدراوى ، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا .

السيد المستشار/ حـــاتم بجـــاتـــو ، رئـيـــس هـيـئـــــة المفـــوضـــين بالمحكمة الدستورية العليا .

ويكون السيد المستشار/ حـــاتم بجـاتـو ، مقرراً للجنة .

وتختص اللجنة بدراسة إلغاء المادة (١٧٩) من الدستور ، وتعديل المواد (٧٦ ، ٧٧ ، ٨٨ ، ٩٣ ، ١٨٩) منـه ، وكافـة ما يتصل بها من مواد ترى اللجنة ضرورة تعديلها لضمـــان ديمقراطيـــة ونزاهة انتخابات رئيس الجمهوريـــة ومجلسى الشعب والشورى ، كما تختص بدراسة التعديلات اللازمة للقوانين المتعلقة بالمواد الدستورية محل التعديل .

(المادة الثانية)

على اللجنة الانتهاء من عملها فى مدة لا تجاوز عشرة أيام من تاريخ هذا القرار .

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة فى ١١ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ١٤ فبراير سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٠٣ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة
رقم ١٧ لسنة ٢٠١١

بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٣ فبراير سنة ٢٠١١ ؛

وعلى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية ؛

وعلى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ ؛

قـــرر :

(المادة الأولى)

الناخبون طبقاً لأحكام المادة (١) من المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ ، مدعوون للاجتماع فى مقار لجان الاستفتاء الفرعية المختصة ، وذلك لإبداء الرأى للاستفتاء على ما يأتى :

تعديل المواد (٧٥ ، ٧٦ ، ٧٧ ، ٨٨ ، ٩٣ ، ١٣٩ ، ١٤٨) من دستور جمهورية مصر العربية .

إلغاء المادة (١٧٩) من الدستور .

إضافة فقرة أخيرة للمادة (١٨٩) ومادتين جديدتين برقمى (١٨٩ مكرراً ، ١٨٩ مكرراً «١») إلى الدستور .

(المادة الثانية)

تجرى عملية الاستفتاء المشار إليها يوم السبت الموافق ١٩ من مارس سنة ٢٠١١ وتبدأ فى الساعة الثامنة صباحًا وتنتهى فى السابعة مساءً بالكيفية المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١

(المادة الثالثة)

على اللجنة القضائية العليا المنصوص عليها فى المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١١ وسائر الجهات المعنية تنفيذ هذا القرار .

(المادة الرابعة)

يُنشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .

صدر بالقاهرة فى ٢٨ ربيع الأول سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٣ مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٤٠ س ٢٠١٠ - ١٩٠٧

بيان من المجلس الأعلى للقوات المسلحة

استجابة لمطالب الشعب باعتباره مصدر جميع السلطات ، وإيمانًا من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بأحقية الشعب في تقرير الأسس والمبادئ التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة ، وما اقتضاه ذلك من تعطيل العمل بأحكام الدستور الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وحل مجلسى الشعب والشورى بموجب الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١

فإن المجلس الأعلى للقوات المسلحة رغبة منه فى تكريس دولة القانون خلال هذه المرحلة الفارقة من تاريخ البلاد ، وتهيئة مناخ الاستقرار الذى يتيح استنفار كافة الهمم والطاقات البناءة لشعب مصر العظيم ، بما يكفل تقدم البلاد ويمهد لإقامة نظام حكم جديد ، يقوم على دعائم من الحرية والديمقراطية والمساواة وتداول السلطة على أساس ديمقراطى سليم ، ويكفل حماية الحقوق والحريات للمواطنين على أساس من المساواة والعدالة الاجتماعية وسيادة القانون ، ويضمن قيام مؤسسات دستورية محددة الاختصاصات ، بما يحقق التوازن بين جميع السلطات ، قد كلف المجلس لجنة لإعداد تعديلات دستورية طرحها على الشعب لاستفتائه فى شأنها .

وإذ عاود الشعب المصرى العظيم فى صباح التاسع عشر من مارس التأكيد على جدارته بالحرية والديمقراطية التى ناضل طويلاً فى سبيل الحصول عليها ، وأفصح عن حرصه على مكتسباته ، وعزمه على ممارسة حقه الدستورى ، والسير بالبلاد نحو الديمقراطية الحقة ، فتوافدت جموع المواطنين فى مشهد حضارى

غير مسبوق على مقار لجان الاستفتاء لتقرر مصير وطنها ، حيث بلغ إجمالى الحضور (١٨٥٣٧٩٤٥) موزعة على النحو التالى :

الأصوات الصحيحة : (١٨٣٦٦٧٦٤) .

الأصوات الباطلة : (١٧١١٩٠) .

الموافقون : (١٤١٩٢٥٧٧) بنسبة (٧٧٪) .

غير الموافقون : (٤١٧٤١٨٧) بنسبة (٢٣٪) .

وفى ضوء ما أسفرت عنه نتيجة الاستفتاء من الموافقة على التعديلات الدستورية المطروحة ، فقد قرر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار إعلان دستورى ، لتنظيم السلطات فى المرحلة الانتقالية القادمة ، يتضمن أحكام المواد التى وافق عليها الشعب ؛ للعمل بمقتضاها ، وذلك لحين الانتهاء من انتخاب السلطة التشريعية وانتخاب رئيس الجمهورية .

صدر هذا البيان بالقاهرة ، وينشر بالجريدة الرسمية يوم ١٨ من ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٢٣ من مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير/ حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

مرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١

بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧

الخاص بنظام الأحزاب السياسية

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٣ ؛

وعلى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ؛

وبعد موافقة مجلس الوزراء ؛

قـــرر :

المرسوم بقانون الآتى نصه وقد أصدرناه

(المـادة الأولى)

يُستبدل بنصوص المواد أرقام (٤ ، ٦ بند «١» ، ٧ ، ٨ ، ٩ ، ١١ ، ١٧) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ، المواد الآتية :

مادة (٤) :

يُشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى ما يأتى :

أولاً - أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم .

ثانياً - عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع المبادئ الأساسية للدستور أو مقتضيات حماية الأمن القومى المصرى أو الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى .

ثالثاً - عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى ، أو طبقى ، أو طائفى ، أو فئوى ، أو جغرافى ، أو بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

رابعاً - عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية .

خامسًا - عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى .

سادسًا - علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله .

مادة (٦) بند (١) :

١ - أن يكون مصريًا ، فإذا كان متجنسًا وجب أن يكون قد مضى على تجنسه خمس سنوات على الأقل ، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبًا قياديًا فيه أن يكون من أب مصرى .

مادة (٧) :

يقدم الإخطار بتأسيس الحزب كتابة للجنة الأحزاب المنصوص عليها فى المادة (٨) من هذا القانون ، مصحوبًا بتوقيع خمسة آلاف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقًا رسميًا على توقيعاتهم ، على أن يكونوا من عشر محافظات على الأقل بما لا يقل عن ثلاثمائة عضو من كل محافظة .

ويُرفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب ، وبصفة خاصة نظامه الأساسى ولائحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التى تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها واسم من ينوب عن الأعضاء فى إجراءات تأسيس الحزب .

ويُعرض الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها فى الفقرة الأولى خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديم هذا الإخطار .

مادة (٨) :

تشكل لجنة الأحزاب السياسية من النائب الأول لرئيس محكمة النقض رئيسًا ، وعضوية نائبين لرئيس محكمة النقض ، ورئيسين بمحاكم الاستئناف يختارهم مجلس القضاء الأعلى ونائبين لرئيس مجلس الدولة يختارهما المجلس الخاص .

وتكون محكمة النقض مقرًا للجنة .

وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقًا لأحكام هذا القانون .

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحًا إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها ، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أربعة أصوات على الأقل .

وللجنة فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك ، ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أى جهة وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة فرعية منها ، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية أو العلمية بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى الحقيقة فيما هو معروض عليها .

ويتولى مؤسسو الحزب أو من ينوب عنهم فى إجراءات تأسيسه نشر أسماء مؤسسيه الذين تضمنهم إخطار التأسيس على نفقتهم فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار خلال ثمانية أيام من تاريخ الإخطار ، وذلك على النموذج الذى تعده لهذا الغرض لجنة شئون الأحزاب ، مع إبلاغ اللجنة بحصول الإعلان .

ويعد الحزب مقبولاً بمرور ثلاثين يومًا على تقديم إخطار التأسيس دون اعتراض اللجنة .

وفى حالة اعتراض اللجنة على تأسيس الحزب ، تصدر قرارها بذلك ، على أن تقوم بعرض هذا الاعتراض خلال ثمانية أيام على الأكثر على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا لتأييده أو إلغائه . ويعتبر القرار كأن لم يكن بعدم عرضه على هذه المحكمة خلال الأجل المحدد .

وتُنشر القرارات التى تصدرها اللجنة بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب أو الحكم القضائى برفض الاعتراض على تأسيسه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار أو الحكم .

مادة (٩):

يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية الخاصة ويمارس نشاطه السياسى اعتباراً من اليوم التالى لمرور ثلاثين يومًا على إخطار لجنة شئون الأحزاب دون اعتراضها ، أو لتاريخ إصدار اللجنة موافقتها على تأسيس الحزب ، أو لتاريخ صدور حكم الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اعتراض لجنة شئون الأحزاب على تأسيس الحزب أو لمضى مدة الثمانية أيام اللازمة لعرض اعتراض اللجنة على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا .

مادة (١١) :

تتكون موارد الحزب من اشتراكات أعضائه ، وتبرعات الأشخاص الطبيعيين المصريين ، وكذلك من حصيلة استثمار أمواله فى الأوجه غير التجارية التى يحددها نظامه الداخلى .

ولا يعتبر من الأوجه التجارية فى حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب فى إصدار صحف أو استغلال دور للنشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسى خدمة أغراض الحزب .

ولا يجوز للحزب قبول أى تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبى أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص اعتبارى ولو كان متمتعًا بالجنسية المصرية .

ويلتزم الحزب بأن يخطر الجهاز المركزى للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمتبرعين ، وذلك فى نهاية كل عام .

ولا تخصم قيمة التبرعات التى تقدم للأحزاب من وعاء أى ضريبة .

مادة (١٧) :

يجوز لرئيس لجنة الأحزاب السياسية - بعد موافقتها - أن يطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التى تؤول إليها ، وذلك إذا ثبت من تقرير النائب العام، بعد تحقيق يجريه، تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة (٤) من هذا القانون.

وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال الثمانية الأيام التالية لإعلانه إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسى ، وتفصل المحكمة فى الطلب خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

(المـــادة الثانية)

تلغى المادة (١٨) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

(المـــادة الثالثة)

يُنشر هذا المرسوم بقانون فى الجريدة الرسمية ، وتكون له قوة القانون ، ويُعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة فى ٢٣ ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٢٨ مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير/ حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بسم الله الرحمن الرحيم

إعلان دستورى

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير ٢٠١١ ؛

وعلى نتائج الاستفتاء على تعديل دستور جمهورية مصر العربية الذى جرى يوم ١٩ من مارس سنة ٢٠١١ وأعلنت نتيجة الموافقة عليه فى ٢٠ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

وعلى البيان الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى ٢٣ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

قـــرر :

(مـــادة ١)

جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى يقوم على أساس المواطنة .

والشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة .

(مـــادة ٢)

الإسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع .

(مـــادة ٣)

السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ، ويصون الوحدة الوطنية .

(مـــادة ٤)

للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين فى القانون .

ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديًا لنظام المجتمع أو سريًا أو ذا طابع عسكرى .

ولا يجوز مباشرة أى نشاط سياسى أو قيام أحزاب سياسية على أساس دينى أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل .

(مـــادة ٥)

يقوم الاقتصاد فى جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادى والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية والحفاظ على حقوق العمال .

(مـــادة ٦)

للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقًا للقانون .

والملكية الخاصة مصونة ، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى ، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقًا للقانون . وحق الإرث فيها مكفول .

(مـــادة ٧)

المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

(مـــادة ٨)

الحرية الشخصية حق طبيعى وهى مصونة لا تمس ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة ، وذلك وفقًا لأحكام القانون .

ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطى .

(مـــادة ٩)

كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان ، ولا يجوز إيذاؤه بدنيًا أو معنويًا ، كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون .

وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شىء مما تقدم أو التهديد بشىء منه يهدر ولا يعول عليه :

(مـــادة ١٠)

للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقًا لأحكام القانون .

(مـــادة ١١)

لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون .

وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة ، وسريتها مكفولة ، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب ولمدة محددة ووفقًا لأحكام القانون .

(مـــادة ١٢)

تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية .

وحرية الرأى مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمانًا لسلامة البناء الوطنى .

(مـــادة ١٣)

حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة ، والرقابة على الصحف محظورة ، وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور ، ويجوز استثناء فى حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الإعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى ، وذلك كله وفقًا للقانون .

(مـــادة ١٤)

لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الإقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون .

(مـــادة ١٥)

لايجوز إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها ، وتسليم اللاجئين السياسيين محظور .

(مـــادة ١٦)

للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة إلى إخطار سابق . ولايجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون .

(مـــادة ١٧)

كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لاتسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء .

(مـــادة ١٨)

إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو الغاؤها لا يكون إلا بقانون . ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون، ولايجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القانون .

(مـــادة ١٩)

العقوبة شخصية .

ولاجريمة ولاعقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائى، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.

(مـــادة ٢٠)

المتهم برىء حتى تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه وكل متهم فى جناية يجب أن يكون له محام يدافع عنه .

(مـــادة ٢١)

التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا .

ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء .

(مـــادة ٢٢)

حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول .

ويكفل القانون لغير القادرين ماليًا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم .

(مـــادة ٢٣)

يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ، ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة إليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الإجراء الذى قيد حريته الشخصية ، وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة ، وإلا وجب الإفراج حتما .

(مـــادة ٢٤)

تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون . وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة .

(مـــادة ٢٥)

رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والعدالة الاجتماعية وذلك على الوجه المبين بهذا الإعلان والقانون .

ويباشر فور توليه مهام منصبه الاختصاصات المنصوص عليها بالمادة (٥٦) من هذا الإعلان عدا المبين فى البندين ١ و ٢ منها .

(مـــادة ٢٦)

يشترط فيمن ينتخب رئيسًا للجمهوريـــة أن يكون مصـــريًا من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا يكون قد حمل أو أى من والديه جنسية دولة أخرى وألا يكون متزوجًا من غير مصرى ، وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

(مـــادة ٢٧)

ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر .

ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشح ثلاثون عضوا على الأقل من الأعضـــاء المنتخبـــين لمجلسى الشعب والشـــورى ، أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب فى خمس عشرة محافظة على الأقل ؛ بحيث لا يقل عدد المؤيدين فى أى من تلك المحافظات عن ألف مؤيد .

وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح ، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله .

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التى حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الانتخاب فى أى من مجلسى الشعب والشورى فى آخر انتخابات أن يرشح أحد أعضائه لرئاسة الجمهورية .

(مـــادة ٢٨)

تتولى لجنة قضائية عليا تسمى «لجنة الانتخابات الرئاسية» الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءاً من الإعلان عن فتح باب الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب .

وتُشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيسًا ، وعضوية كل من رئيس محكمه استئناف القاهرة ، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض ، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة .

وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها ، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة ، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء ، كما تفصل اللجنة فى اختصاصها ، ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة .

وتُشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى الإشراف على الاقتراع والفرز على النحو المبين فى المادة (٣٩) .

ويعرض مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور .

وتُصدر المحكمة الدستورية العليا قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ عرض الأمر عليها ، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر وجب إعمال مقتضى قرارها عند إصدار القانون ، وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزمًا للكافة ولجميع سلطات الدولة ، ويُنشر فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره .

(مـــادة ٢٩)

مدة الرئاسة أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ولا يجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية إلا لمدة واحدة تالية .

(مـــادة ٣٠)

يؤدى الرئيس أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الآتية :

« أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصًا على النظام الجمهورى ، وأن أحترم الدستور والقانون وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة ، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

(مـــادة ٣١)

يعين رئيس الجمهورية، خلال ستين يومًا على الأكثر من مباشرته مهام منصبه نائبًا له أو أكثر ويحدد اختصاصاته، فإذا اقتضت الحال إعفاءه من منصبه وجب أن يعين غيره .

وتسرى الشروط الواجب توافرها فى رئيس الجمهورية والقواعد المنظمة لمساءلته على نواب رئيس الجمهورية .

(مـــادة ٣٢)

يشكل مجلس الشعب من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام .

ويبين القانون تعريف العامل والفلاح، ويحدد الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة .

ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لايزيد على عشرة .

(مـــادة ٣٣)

يتولى مجلس الشعب فور انتخابه سلطة التشريع، ويقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

(مـــادة ٣٤)

مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له .

(مـــادة ٣٥)

يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً، وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى .

ويحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى .

(مـــادة ٣٦)

مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات .

(مـــادة ٣٧)

يتولى مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ويجب أخذ رأى المجلس فيما يلى :

١ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

٢ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

٣ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب .

(مـــادة ٣٨)

ينظم القانون حق الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقًا لأى نظام انتخابى يحدده. ويجوز أن يتضمن حدا أدنى لمشاركة المرأة فى المجلسين .

(مـــادة ٣٩)

يحدد القانون الشروط الواجب توافـــرها فى أعضـــاء مجلسى الشعب والشورى، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء .

وتتولى لجنة عليا ذات تشكيل قضائى كامل الإشراف على الانتخاب والاستفتاء، بدءًا من القيد بجداول الانتخاب وحتى إعلان النتيجة، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون . ويجرى الاقتراع والفرز تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية ترشحهم مجالسها العليا ، ويصدر باختيارهم قرار من اللجنة العليا .

(مـــادة ٤٠)

تختص محكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلسى الشعب والشورى .

وتقدم الطعون إلى المحكمة خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وتفصل المحكمة فى الطعن خلال تسعين يومًا من تاريخ وروده إليها .

وتعتبر العضوية باطلة من تاريخ إبلاغ المجلسين بقرار المحكمة .

(مـــادة ٤١)

تبدأ إجراءات انتخاب مجلسى الشعب والشورى خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا الإعلان .

ويمارس مجلس الشورى اختصاصاته بأعضائه المنتخبين .

ويتولى رئيس الجمهورية ، فور انتخابه ، استكمال تشكيل المجلس بتعيين ثلث أعضائه ، ويكون تعيين هؤلاء لاستكمال المدة الباقية للمجلس على النحو المبين بالقانون .

(مـــادة ٤٢)

يقسم كل عضو من أعضاء مجلسى الشعب والشورى أمام مجلسه قبل أن يباشر عمله لليمين الآتية :

«أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصًا على سلامة الوطن والنظام الجمهورى، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أحترم الدستور والقانون» .

(مـــادة ٤٣)

لا يجوز لكل عضو من أعضاء مجلسى الشعب والشورى أثناء مدة عضويته أن يشترى أو يستأجر شيئًا من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزمًا أو موردًا أو مقاولاً .

(مـــادة ٤٤)

لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلسى الشعب والشورى إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه .

(مـــادة ٤٥)

لا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أحد أعضاء مجلسى الشعب والشورى إلا بإذن سابق من مجلسه .

وفى غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس .

ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء.

(مـــادة ٤٦)

السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون .

(مـــادة ٤٧)

القضاة مستقلون، وغير قابلين للعزل وينظم القانون مساءلتهم تأديبيًا، ولا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا أو فى شئون العدالة .

(مـــادة ٤٨)

مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل فى المنازعات الإدارية وفى الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى .

(مـــادة ٤٩)

المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها، وتختص دون غيرها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون .

ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها .

(مـــادة ٥٠)

يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها، وينظم طريقة تشكيلها، ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم .

(مـــادة ٥١)

ينظم القانون القضاء العسكرى ويبين اختصاصاته فى حدود المبادئ الدستورية .

(مـــادة ٥٢)

جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب، وفى جميع الأحوال يكون النطق بالحكم فى جلسة علنية .

(مـــادة ٥٣)

القـوات المسلحـة ملك للشعـب، مهمتها:حماية البلاد وسلامة أراضيها وأمنها، ولا يجوز لأية هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، والدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس والتجنيد إجبارى وفقًا للقانون .

ويبين القانون شروط الخدمة والترقية فى القوات المسلحة .

(مـــادة ٥٤)

ينشأ مجلس يسمى «مجلس الدفاع الوطنى» ويتولى رئيس الجمهورية رئاسته ، ويختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها، ويبين القانون اختصاصاته الأخرى .

(مـــادة ٥٥)

الشرطة هيئة مدنية نظامية، تؤدى واجبها فى خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب وفقًا للقانون .

(مـــادة ٥٦)

يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله فى سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية :

١ - التشريع .

٢ - إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها .

٣ - تعيين الأعضاء المعينين فى مجلس الشعب .

٤ - دعوة مجلسى الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادى وفضه .

٥ - حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها .

٦ - تمثيل الدولة فى الداخل والخارج ، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية . وتعتبر جزءاً من النظام القانونى فى الدولة .

٧ - تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم .

٨ - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين فى القانون، واعتماد ممثلى الدول الأجنبية السياسيين .

٩ - العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون .

١٠ - السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح . وللمجلس أن يفوض رئيسه أو أحد أعضائه فى أى من اختصاصاته .

(مـــادة ٥٧)

يتولى مجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية كل فيما يخصه، وللمجلس على الأخص مباشرة الاختصاصات الآتية :

١ - الاشتراك مع المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

٢ - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

٣ - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقًا للقوانين واللوائح والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٤ - إعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات .

٥ - إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

٦ - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

٧ - عقد القروض ومنحها وفقا للمبادئ الدستورية .

٨ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

(مـــادة ٥٨)

لا يجـوز للوزيـــر أثنـاء تولى منصبـه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجاريًا أو ماليًا أو صناعيًا ، أو أن يشترى أو يستأجر شيئًا من أموال الدولة ، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئًا من أمواله ، أو أن يقايضها عليه .

(مـــادة ٥٩)

يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانـــون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه .

فإذا تم الإعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه فى الفقرة السابقة .

وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له .

ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ .

وفى جميـع الأحـوال يكون إعـــلان حـالة الطوارئ لمدة محددة لا تجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك .

(مـــادة ٦٠)

يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسى شعب وشورى فى اجتماع مشترك ، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة ، خلال ستة أشهر من انتخابهم ، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو ، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد فى موعد غايته ستة أشهر من تاريـــخ تشكيلهـــا ، ويعرض المشـــروع ، خـــلال خمســـة عشر يومًا من إعـداده ، على الشعب لاستفتائه فى شأنه ، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء .

(مـــادة ٦١)

يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى مباشرة الاختصاصات المحددة فى هذا الإعلان وذلك لحين تولى كل من مجلسى الشعب والشورى لاختصاصاتهما ، وحتى انتخاب رئيس الجمهورية ومباشرته مهام منصبه كل فى حينه .

(مـــادة ٦٢)

كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الإعلان الدستورى يبقى صحيحًا ونافذاً ، ومع ذلك يجوز إلغاؤها أو تعديلها وفقًا للقواعد والإجراءات المقررة فى هذا الإعلان .

(مـــادة ٦٣)

ينشر هذا الإعلان فى الجريدة الرسمية ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .

صدر هذا الإعلان الدستورى بالقاهرة يوم ٢٥ من ربيع الآخر سنة ١٤٣٢ هـ

(الموافق ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١١/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٩٩ س ٢٠١٠ - ٢٩٠٧

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

وعلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

وعلى القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ ؛

وعلى قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم ٥٦٠ لسنة ١٩٨١ بإعلان حالة الطوارئ ؛

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٦ لسنة ٢٠١٠ بمد حالة الطوارئ وتعديلاته ؛

قـــــــرر :

(المـادة الأولى)

إنهاء تطبيق الأحكام المترتبة على إعلان حالة الطوارئ فى جميع أنحاء جمهورية مصر العربية اعتباراً من الساعة مائة يوم ٢ ربيع الأول سنة ١٤٣٣ هجرية الموافق ٢٥ يناير سنة ٢٠١٢ ميلادية فيما عدا جرائم البلطجة .

(المـادة الثانية)

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية .

صدر بالقاهرة فى غرة ربيع الأول سنة ١٤٣٣ هـ

(الموافق ٢٤ يناير سنة ٢٠١٢ م) .

المشير/ حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١٢/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٤٤٢ س ٢٠١١ - ١٧٥٧

إعلان دستورى

المجلس الأعلى للقوات المسلحة

بعد الاطلاع على الإعلان الدستورى الصادر فى ١٣ من فبراير سنة ٢٠١١ ؛

وعلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ ؛

قـــــرر :

(المـادة الأولى)

يُضاف إلى الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ فقرة ثالثة للمادة ٣٠ والمواد ٥٣ مكرراً و٥٣ مكرراً ١ و٥٣ مكرراً ٢ و٥٦ مكرراً و٦٠ مكرراً و٦٠ مكرراً ١ على النحو التالى :

مادة ٣٠ (فقرة ثالثة) :

فإذا كان المجلس منحلاً أدى الرئيس اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا .

مادة ٥٣ مكرراً :

يختص المجلس الأعلى للقوات المسلحة بالتشكيل القائم وقت العمل بهذا الإعلان الدستورى بتقرير كل ما يتعلق بشئون القوات المسلحة وتعيين قادتها ومد خدمتهم ، ويكون لرئيسه ، حتى إقرار الدستور الجديد ، جميع السلطات المقررة فى القوانين واللوائح للقائد العام للقوات المسلحة وزير الدفاع .

مادة ٥٣ مكرراً ١ :

يُعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة .

مادة ٥٣ مكرراً ٢ :

يجوز لرئيس الجمهورية فى حالة حدوث اضطرابات داخل البلاد تستوجب تدخل القوات المسلحة وبعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار قرار باشتراك القوات المسلحة فى مهام حفظ الأمن وحماية المنشآت الحيوية بالدولة .

ويبين القانون سلطات القوات المسلحة ومهامها وحالات استخدام القوة والقبض والاحتجاز والاختصاص القضائى وحالات انتفاء المسئولية .

مادة ٥٦ مكرراً :

يباشر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الاختصاصات المنصوص عليها فى البند (١) من المادة ٥٦ من الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته .

مادة ٦٠ مكرراً :

إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها شكل المجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال أسبوع جمعية تأسيسية جديدة - تمثل أطياف المجتمع - لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تشكيلها ، ويعرض مشروع الدستور على الشعب لاستفتائه فى شأنه خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ الانتهاء من إعداده .

وتبدأ إجراءات الانتخابات التشريعية خلال شهر من تاريخ إعلان موافقة الشعب على الدستور الجديد .

مادة ٦٠ مكرراً ١ :

إذا رأى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة أو رئيس مجلس الوزراء أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية أو خُمس عدد أعضاء الجمعية التأسيسية ، أن مشروع الدستور يتضمن نصًا أو أكثر يتعارض مع أهداف الثورة ومبادئها الأساسية التى تتحقق بها المصالح العليا للبلاد ، أو مع ما تواتر من مبادئ فى الدساتير المصرية السابقة ، فلأى منهم أن يطلب من الجمعية التأسيسية إعادة النظر فى هذه النصوص خلال مدة أقصاها خمسة عشر يومًا ، فإذا أصرت الجمعية على رأيها ، كان لأى منهم عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا ، وتُصدر المحكمة قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ عرض الأمر عليها .

ويكون القرار الصادر من المحكمة الدستورية العليا ملزمًا للكافة ، ويُنشر القرار ، بغير مصروفات ، فى الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره .

وفى جميع الأحوال ، يوقف الميعاد المحدد لعرض مشروع الدستور على الشعب لاستفتائه فى شأنه والمنصوص عليه فى المادة ٦٠ من هذا الإعلان الدستورى ، حتى الانتهاء من إعداد مشروع الدستور فى صياغته النهائية وفقًا لأحكام هذه المادة .

(المـــادة الثانية)

يُستبدل بنص المادة ٣٨ من الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ من مارس سنة ٢٠١١ النص الآتى :

ينظم القانون حق الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقًا لأى نظام انتخابى يحدده .

(المـــادة الثالثة)

ينشر هذا الإعلان الدستورى فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره .

صدر بالقاهرة فى ٢٧ رجب سنة ١٤٣٣ هـ

(الموافق ١٧ يونية سنة ٢٠١٢ م) .

المشير / حسين طنطاوى

رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة

رقم الإيداع بدار الكتب ٢٠١٢/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ٢٥٦٧٥ س ٢٠١١ - ١٧٥٧